



UNIVERSITÉ  
CHEIKH ANTA DIOP  
DE DAKAR

Faculté des Sciences  
juridiques et politiques

# ANNALES AFRICAINES

Nouvelle série

Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de  
**L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR**

Avril 2023

N° 18

Volume **1**

2<sup>ème</sup> Partie

**LA CODIFICATION DE LA TRANSPARENCE ET DE  
LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES FINANCES  
PUBLIQUES DES ETATS DE LA CEMAC**

Par

**Dr. AKONO OLINGA André,**

*Ph.D en Droit public / Université de Yaoundé II-Cameroun  
Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*

Une publication  
**CREDILA**





**UNIVERSITÉ  
CHEIKH ANTA DIOP  
DE DAKAR**

**Faculté des Sciences  
juridiques et politiques**

# **ANNALES AFRICAINES**

**Nouvelle série**

**Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de  
L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR**

**Avril 2023**

**N°18**

**Nouvelle Série**

**Volume 1 (2<sup>ème</sup> Partie)**

**Une publication  
CREDILA**



*Directrice de publication*  
**La Doyenne de la Faculté des Sciences juridiques et politiques**  
Aminata Cissé NIANG

*Secrétaire de rédaction*  
Le Directeur du CREDILA  
Patrice Samuel A. BADJI

*Comité scientifique*

François ANOUKAHA  
Mamadou BADJI  
Aminata Cissé NIANG  
Ndèye Madjigène DIAGNE  
Eloi DIARRA  
Françoise DIENG  
Ndiaw DIOUF  
Seydou DIOUF  
Paul NGOM  
Alioune Badara FALL  
Ismaila Madior FALL  
Ahonagnon Noël GBAGUIDI  
Babacar GUEYE  
Demba KANDJII  
Mactar KAMARA  
Dodzi KOKOROKO  
Ibrahima LY

El Hadji MBODJ  
Amadou Tidiane NDIAYE  
Isaac Yankhoba NDIAYE  
Abdoulaye SAKHO  
Alioune SALL  
Babaly SALL  
Moussa SAMB  
Filiga-Michel SAWADOGO  
Dorothee Cossi SOSSA  
Amsatou SOW SIDIBE  
Demba SY  
Saïdou Nourou TALL  
Samba TRAORE  
Rachelle Yvette Kalieu ELONGO  
Alioune Badara DIOP  
Abdoul Aziz DIOUF  
Dieunedort NZOUABETH

*Comité de lecture*

Mouhamadou Moustapha AÏDARA, Boubacar BA, Patrice Samuel Aristide BADJI, Fatou Bintou Dia BIAYE, Yaya BODIAN, Ndeye Sophie DIAGNE NDIR, Meïssa DIAKHATE, Lucienne Codou DIONE, Papa Talla FALL, Ibrahima LY, Cheikh Abdou Wakhab NDIAYE, Ndeye Coumba Madeleine NDIAYE, Papa Samba NDIAYE, Sidy Alpha NDIAYE, Mohamed Bachir NIANG, François Serge SOBZE, Moussa ZAKI.

*Secrétariat de rédaction*

*Assane DIALLO*  
*Anna Diaw MBOUP*  
*Joséphine Ngoné FAYE*

*Centre de recherches, d'études et de documentation sur les institutions*  
*Et les législations africaines (CREDILA)*  
*Faculté des Sciences juridiques et politiques*  
*Université Cheikh Anta Diop de Dakar*  
*BP 5336 Dakar-Fann*

Site web : <http://www.credila.ucad.sn>

Email : [credila@ucad.edu.sn](mailto:credila@ucad.edu.sn)

**CREDILA, 2023**

**ISSN : 0850-9247**

## SOMMAIRE

## Doctrines

<b>LA FABRIQUE DE L'EQUITE TERRITORIALE PAR L'ACTION PUBLIQUE AU SENEGAL : REFLEXION A PARTIR DES EXEMPLES DU PUMA ET DU PUDC.....</b>	<b>1</b>
Boubacar KANTE, Enseignant-chercheur en science politique, Faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Dakar.	
<b>LA CODIFICATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS DE LA CEMAC .....</b>	<b>37</b>
Dr. AKONO OLINGA André, Ph.D en Droit public / Université de Yaoundé II-Cameroun, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques.	
<b>LA DEMISSION EN DROIT ADMINISTRATIF DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE.....</b>	<b>79</b>
NGAFFO Nadine, Chargé de cours/Maitre-assistant, Université de Dschang, Cameroun.	
<b>REFLEXIONS AUTOUR DU PRINCIPE DE NECESSITE EN DROIT PENAL SENEGALAIS.....</b>	<b>115</b>
Babacar NIASS, Docteur en droit privé, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.	
<b>L'« AFFAIRE HISSENE HABRE » DEVANT LES CHAMBRES AFRICAINES EXTRAORDINAIRES : OU UNE EXPERIMENTATION REUSSIE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE UNIVERSELLE PAR LA JUSTICE SENEGALAISE.....</b>	<b>163</b>
Ibrahima MANDIANG, Docteur en Droit Public de l'UCAD, Enseignant-Chercheur à l'Université Alioune Diop de Bambey (UADB).	
<b>FLUX ET REFLUX DU CONTROLE DE LA LICEITE DES CONTRATS EN DROIT OHADA.....</b>	<b>205</b>
Fabrice Roland BIKIE, Chargé de cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé 2 (Cameroun), Maitre-assistant CAMES.	
<b>REFLEXIONS SUR LA SOLIDARITE ENTRE EPOUX EN DROIT SENEGALAIS DE LA FAMILLE.....</b>	<b>245</b>
Ibrahima SECK, Docteur en droit privé, Enseignant-chercheur, Université Assane SECK de Ziguinchor.	
<b>LA RÉGULATION DE L'INTERCONNEXION AU SÉNÉGAL L'EXEMPLE DES SECTEURS DU GAZ, DE L'ÉLECTRICITÉ ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....</b>	<b>281</b>
Mamadou DIA, Chercheur à l'Ecole Doctorale des Sciences Techniques et Sciences Sociales, UADB.	
<b>INTELLIGENCE ARTIFICIELLE, DROIT ET PRATIQUE DU DROIT .....</b>	<b>311</b>
Mouhamadou NDIAYE SARR, Magistrat, Substitut du Procureur du Tribunal de Grande Instance de Saint Louis (Sénégal).	
<b>LA CONSERVATION JURIDIQUE DE L'ECRIT.....</b>	<b>345</b>
Christian Ousmane CISSDocteur en Droit privéEnseignant chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques etPolitiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.	
<b>L'UNILATERALISME EN DROIT SENEGALAIS DES CONTRATS.....</b>	<b>389</b>
Sidy Nar DIAGNE, Docteur en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.	

# **LA CODIFICATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS DE LA CEMAC**

**Par**

**Dr. AKONO OLINGA André**

Ph.D en Droit public / Université de Yaoundé II-Cameroun  
Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

## **Introduction**

La transparence et la bonne gouvernance sont perçues comme des caractéristiques substantielles des sociétés modernes axées sur l'idéal démocratique. Sous ce rapport, elles constituent une dynamique de gouvernance et davantage, de changement pour l'optimisation de l'offre des services d'intérêt général dans des circonstances de gestion considérée opaque<sup>1</sup>. Les réformes qu'elles induisent sont logiques<sup>2</sup>, car

---

<sup>1</sup> BENSOUA Nourredine, «Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre de biens pour le citoyen», *RFFP*, n°100, novembre 2007, pp. 333-336.

<sup>2</sup> Voir BIAKAN Jacques, «La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la Loi portant régime financier de l'Etat», in ONDOA Magloire (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 9-28 ; KANKEU Joseph, *La réforme de l'Etat par la performance*, Yaoundé, PUP, Mars 2012, 208 p.

l'Etat doit s'y arrimer pour relever les défis auxquels il est confronté<sup>3</sup>. A cet égard, la prise de conscience des Etats de la CEMAC face à cette exigence de gouvernance publique est manifeste. De toute évidence, le mouvement de réforme qui traverse leurs administrations publiques depuis que l'assainissement des finances publiques s'est imposé aux premières heures de la décennie 1990, justifie la «*transformation globale*»<sup>4</sup> à laquelle sont soumis les Etats sous étude. Elle se traduit par une continuelle politique de modernisation qui n'épargne pas la gestion des finances publiques<sup>5</sup>.

En effet, la gestion des finances publiques en zone CEMAC est marquée par son arrimage aux principes de la nouvelle gouvernance financière publique<sup>6</sup> issue des mesures de réhabilitation post ajustement structurel<sup>7</sup>. Les Etats de la CEMAC ont adhéré à cette exigence<sup>8</sup>. Il s'agit d'une approche managériale axée sur les principes d'Efficacité, d'Efficiency et d'Economie<sup>9</sup>, qu'on ne saurait dissocier des exigences

---

<sup>3</sup> MORDACQ Franck., «Modernisation et réforme de l'Etat, au service des finances publiques», *RFFP*, n°100, novembre 2007, pp. 303-312.

<sup>4</sup> PEKASSA NDAM Gérard Martin, «Les transformations de l'administration fiscale camerounaise», in ONDOA Magloire (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, op. cit., p. 29.

<sup>5</sup> MINKOUEYE MI NKOGHE Espérance, *Réforme budgétaire et modernisation de la gestion publique au Gabon*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Montpellier, 2020, p. 2.

<sup>6</sup> MOYUM KEMGNI Georgette, «La nouvelle gouvernance financière au Cameroun», *RASJ*, vol., 8, n°2, 2011, pp. 293-329.

<sup>7</sup> ONDOA Magloire, «Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple du Cameroun», *RASJ*, vol. 2, 2001, pp. 75-118.

<sup>8</sup> Dans le cadre de cette étude, la focale sera mise sur le Cameroun, le Gabon, le Congo Brazzaville et le Tchad. Le Cameroun y a adhéré à travers l'adoption de la loi n°2007/06 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, abrogée par la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques ; le Gabon à travers la loi n°31/2010 du 27 octobre 2010 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget, abrogée par la loi organique n°020-2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances ; le Congo Brazzaville à travers la loi organique n°20-2012 du 3 septembre 2012 relative au régime financier de l'Etat, abrogée par la loi organique n°2017-36 du 30 octobre 2017 relative aux lois de finances ; le Tchad par la loi organique n°004/PR/2014 du 18 février 2014 relative aux lois de finances.

<sup>9</sup> SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, «La nouvelle gouvernance financière publique : légende et réalité de la privatisation des finances publiques au Cameroun», in

de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques<sup>10</sup>. Le rapprochement entre cette philosophie et les exigences de transparence et de bonne gouvernance démontre à suffire que la gestion des finances publiques est au cœur de plusieurs enjeux qui justifient l'ininteruption des réformes à l'effet de s'adapter au contexte sans cesse mouvant<sup>11</sup>. *In concreto*, la philosophie et la conduite du changement ont pour finalité dans les Etats d'Afrique au sud du Sahara en général et dans les pays de la CEMAC en particulier, la rationalisation de la gestion publique et la lutte contre la pauvreté à travers l'instauration de la bonne gouvernance financière publique<sup>12</sup>. Pour y parvenir, la poursuite des réformes financières et budgétaires par ces Etats a abouti à l'adoption erratique des lois portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques en résonance à la normativité communautaire<sup>13</sup>. Il est dès lors fondé de parler de la codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des Etats de la CEMAC.

---

*L'effectivité du droit. De l'aptitude du droit objectif à la satisfaction de l'intérêt particulier, Mélanges en l'honneur du Professeur François ANOUKAHA*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp. 959-974.

<sup>10</sup> Voir comptes rendus des travaux d'experts en gestion des finances respectivement du 25 février 2011 et du 29 avril 2011 en prélude à l'adoption de la Directive n°06/11/UEAC-190-CM-22 sur la transparence et la bonne gouvernance.

<sup>11</sup> BOUVIER Michel, «Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement», *RFFP*, n°98, juin 2007, p. 4.

<sup>12</sup> BOUVIER Michel, «Lutte contre la pauvreté et bonne gouvernance financière publique : pour une méthodologie de conduite du changement», in BOUVIER Michel (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, Actes de la 2<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, pp. 283-300.

<sup>13</sup> Au Cameroun il s'agit de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ; au Congo de la loi n°10-2017 du 9 mars 2017 portant Code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques ; au Tchad de la loi n°018/PR/2016 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ; au Gabon de la loi n°021/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et en Centrafrique de la loi portant organisation et fonctionnement de la Haute autorité chargée de la bonne gouvernance conformément à l'article 150 de la constitution du 30 mars 2016.



*In fact*o, l'idée de codification, riche d'une longue histoire tant en Afrique qu'en Occident<sup>14</sup> et jalonnée d'expériences diverses, n'est pas une donnée à valeur universelle dans l'histoire des sociétés humaines. Cette perception n'est pas partagée par la thèse de l'école du droit naturel pour laquelle, la codification a pour objet d'exposer les principes de la loi naturelle<sup>15</sup>. Pour autant, elle est conçue comme l'expression d'un droit universel<sup>16</sup>. Toutefois, son choix procède des raisons de gouvernance. Ainsi, elle a toujours répondu au cours du temps à des logiques d'ordre politique, social ou technique.

La codification est d'appréhension polysémique. Elle apparaît diversement comme une «unicisation du droit»<sup>17</sup>, un «rassemblement des règles»<sup>18</sup>, une «harmonisation des lois»<sup>19</sup>, une «mise en ordre des normes»<sup>20</sup>, une «mise en système des normes juridiques»<sup>21</sup> ou encore une «réunion des lois»<sup>22</sup>. En général, il se dégage de cette pluralité de perceptions, l'idée d'une mise en cohérence des normes juridiques. Autrement pensé, c'est une synchronisation formelle ou rationnelle des normes éparées dans un *instrumentum*. Car, «toute codification entend organiser ou réorganiser les connaissances juridiques sur des bases

---

<sup>14</sup> Voir précisément les Codes Hammourabi, Justinien et Napoléonien. Mais la codification émerge réellement en Europe aux 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles.

<sup>15</sup> OPPETIT Bruno, «De la codification», in BEIGNIER Bernard, (dir.), *La codification*, Actes du colloque organisé les 27 et 28 octobre 1995, Institut d'études judiciaires, Faculté de droit de Toulouse, Paris, Dalloz, 1996, p. 9.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>17</sup> GUESSELE ISSEME Lionel Pierre, «La codification du droit électoral dans les Etats d'Afrique noire francophone», *RADP*, n°10, vol. VI, janvier-juin 2017, 1<sup>er</sup> sem., p. 9.

<sup>18</sup> MESSENGUE AVOM Bernard, *La gouvernance des marchés publics au Cameroun*, Yaoundé, EDLKA, Coll. «Doctrine juridique africaine et malgache», 2013, p. 49.

<sup>19</sup> BEIGNIER Bernard, «Avant-propos», in BEIGNIER Bernard (dir.), *La codification*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>20</sup> COTTIN Jean-Paul, «Discours d'accueil», in BEIGNIER Bernard (dir.), *La codification*, *op. cit.*, p. 5. Voir aussi PERUZZETTO Sylvaine, «La codification du droit communautaire», in BEIGNIER Bernard, *La codification*, *op. cit.*, p. 146.

<sup>21</sup> OPPETIT Bruno, «De la codification», *op. cit.*, p. 18.

<sup>22</sup> MALAURIE Philippe, «Rapport de synthèse», in BEIGNIER Bernard, *La codification*, *op. cit.*, p. 203.

*rationnelles et intelligibles*»<sup>23</sup>. La finalité ici est de simplifier, clarifier et davantage renforcer l'autorité des normes codifiées. En théorie, elle est soit formelle c'est-à-dire à droit constant et aboutit de ce fait à une codification compilation, soit réelle c'est-à-dire qu'elle devient «*le produit et la manifestation d'une mutation du système juridique*»<sup>24</sup>. Dans ce cas de figure, l'on est en présence d'une codification novatrice ou réformatrice<sup>25</sup> dont la finalité est de synchroniser les règles anciennes et nouvelles dans un corpus exprimant les principes d'organisation d'une société nouvelle ou en voie de renouvellement. De plus, à l'analyse de la nomenclature des lois y afférentes dans les Etats de la CE-MAC, elle peut aussi être soit explicite comme au Cameroun, au Congo et au Tchad, soit implicite comme au Gabon.

Toutefois, la distinction opérée entre la codification à droit constant et celle à droit innovant<sup>26</sup> ne saurait être admise sans réticence. Pour Gérard CORNU<sup>27</sup> et Guy BRAIBANT<sup>28</sup>, la nuance entre les deux est légitime, contrairement à Pierre-Yves GAUTIER et Philippe MALAURIE pour lesquels, aucune codification n'est absolue dans son principe. Car, autant l'œuvre de codification innovation ne saurait faire *tabula rasa* des textes juridiques antérieurs au plan matériel, autant celle de codification à droit constant ne pourrait résister à la nécessité des interpolations<sup>29</sup> et des interversions<sup>30</sup>. De toute évidence, tout changement de forme peut poser un problème d'interprétation et donc de fond<sup>31</sup>. En droit, le fond est systématiquement rattaché à la forme. Si cela se montre comme une innovation *in situ*, c'est-à-dire propre aux

---

<sup>23</sup> BRAIBANT Guy, «Problèmes actuels de la codification française», *RFDA*, 1994, p. 663.

<sup>24</sup> CORNU Gérard, «L'élaboration du code de procédure civile», *op. cit.*, p. 75.

<sup>25</sup> BRAIBANT Guy, «La commission supérieure de codification», *op. cit.*, p. 97.

<sup>26</sup> GUESSELE ISSEME Lionel Pierre, «La codification du droit électoral dans les Etats d'Afrique noire francophone», *op. cit.*, p. 9.

<sup>27</sup> CORNU Gérard, «L'élaboration du code de procédure civile», *op. cit.*, p. 75.

<sup>28</sup> BRAIBANT Guy, «La commission supérieure de codification», *op. cit.*, p. 97.

<sup>29</sup> GAUTIER Pierre-Yves, «De l'art d'être furtif. Le « droit constant » des codes de la propriété intellectuelle et de la consommation», in BEIGNIER Bernard, *La codification*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>31</sup> MALAURIE Philippe, «Rapport de synthèse», *op. cit.*, p. 198.

Etats de la CEMAC, il reste aussi que, la méthode de codification apparaît uniforme. En général, elle a donné lieu à une codification-réception ou codification-transposition au plan de la forme. *In concreto*, au-delà de l'usage de la «stratégie de l'étiquette»<sup>32</sup> qui consiste à remanier les titres, les législateurs des Etats sous étude n'ont procédé ni aux interversions ni aux interpolations. Ils s'approprient *in extenso* la Directive communautaire. La reprise diachronique des intitulés des sections de la norme communautaire sous forme de chapitres dans les différentes lois en est l'admirable illustration. Néanmoins, l'on ne saurait évoquer l'hypothèse d'une codification à droit constant ; car celle-ci ne se réalise en principe qu'au sein d'un ordre juridique et d'un domaine spécifique.

En effet, la codification de ces exigences de gestion moderne n'est pas anodine dans les Etats de la CEMAC. Elle procède d'un constat généralisé de stagnation de l'action publique, de malversations financières, d'opacité administrative et surtout de corruption dans la gestion des affaires publiques<sup>33</sup>. Ainsi constaté, l'adoption des programmes nationaux de gouvernance<sup>34</sup> comme référence dans la gestion des affaires publiques<sup>35</sup> en sus de la codification de la transparence et de la bonne gouvernance traduisent moins la volonté des Etats de la CEMAC à se conformer à la normativité communautaire<sup>36</sup> ; que le choix de conforter la politique d'assainissement des finances publiques<sup>37</sup>. Car, les

---

<sup>32</sup> GAUTIER Pierre-Yves, «De l'art d'être furtif. Le «droit constant» des codes de la propriété intellectuelle et de la consommation», *op. cit.*, p. 108.

<sup>33</sup> Selon l'indice de perception de la corruption (IPC) réalisé par Transparency International en 2021, le Cameroun est classé 38<sup>e</sup>, le Gabon 27<sup>e</sup>, la Centrafrique 37<sup>e</sup>, le Tchad 43<sup>e</sup> et le Congo 47<sup>e</sup> sur 54 pays objets de l'étude. Toute chose qui laisse constater que, la corruption est encore prépondérante dans la gestion des affaires publiques dans les Etats de la CEMAC.

<sup>34</sup> Le Cameroun en a adopté en 2004, le Congo en 2008, le Tchad en 2005,

<sup>35</sup> MAFANY MUSONGE Peter, «Préface», *Cameroun : Les chantiers de la gouvernance*, Yaoundé, 2004, p. 8.

<sup>36</sup> La loi portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques vise à transposer dans l'ordre juridique interne, la Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

<sup>37</sup> Voir Exposé des motifs du projet de loi n°104/PJL/SEN/2L portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, p. 1.

organisations d'intégration en Afrique se caractérisent par «*la conservation d'un régionalisme volontariste*»<sup>38</sup>, fondé sur leur souveraineté. Au regard de ce qui précède, il faut souligner que le contenu de ces principes de gestion des affaires publiques n'est pas uniforme au-delà de leurs finalités qui semblent s'accorder. Ainsi, la transparence et la bonne gouvernance ont fait l'objet d'appréhensions diverses, même si aujourd'hui l'on assiste à une politique de standardisation de leurs critères initiée par les institutions de Bretton woods<sup>39</sup>.

En substance, la notion de transparence est diversement appréhendée<sup>40</sup> et se présente comme un mythe<sup>41</sup>. Elle est à distinguer de celle de sincérité<sup>42</sup>. Elle dérive du mot latin «*transparere*» qui signifie aller au-delà du paraître. Cette perception semble fonder celles des institutions internationales comme le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE. Pour la première institution, la transparence consiste à faire connaître ouvertement au public, les activités passées, présentes et futures de l'Etat, ainsi que les structures et les fonctions des organes gouvernementaux qui déterminent la politique et les résultats du système. La posture de la seconde se rattache partiellement à la précédente en ramenant la transparence à sa seule dimension fonctionnelle, c'est-à-dire l'accessibilité des documents de la gestion. La troisième ne s'éloigne pas de la deuxième qui consiste à «*faire pleinement connaître en temps opportun*

---

<sup>38</sup> SOBZE Serge François, «Régionalisme et souveraineté des Etats en Afrique», in *L'Etat inachevé. Mélanges en l'honneur du Professeur AHADZI-NONOU Koffi*, Etudes réunies par les Professeurs Adama KPODAR et Dodzi KOKOROKO, Poitiers, PUJP, 2021, p. 183.

<sup>39</sup> BOULEY Dominique, «Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International», in BOUVIER Michel, (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 15-22 ; LAURENT Cathérine, «Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque mondiale», in BOUVIER Michel, (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, op. cit.*, pp. 23-32.

<sup>40</sup> SY Aboubakry., *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, Paris, LGDJ, 2017, p. 193.

<sup>41</sup> CHEVALLIER Jacques., «Le mythe de la transparence administrative», in CURAPP, *Information et transparence administrative*, PUF, Paris, 1998, p. 249.

<sup>42</sup> BESSALA Alain Georges, «Le principe de sincérité en droit public financier camerounais», *RASJ*, numéro spécial, 2014, pp. 213-264.

*et de façon systématique l'ensemble des informations budgétaires»*<sup>43</sup>. Elle a le mérite de proposer les critères d'une information à même de constituer un vecteur de transparence. En somme, elle reste fondée sur la publicité<sup>44</sup>. De toute évidence, la transparence est consubstantielle à tous les domaines soumis au droit ; car la publicité qui résulte de la publication<sup>45</sup> est une condition d'existence du droit. Pour autant, la transparence est aussi évoquée dans les autres domaines juridiques. De façon non exhaustive, outre le droit public financier où elle se résume à une exigence de gestion<sup>46</sup>, elle est aussi plus perceptible et exigible dans certaines branches du droit comme le droit constitutionnel, le droit des marchés publics, le droit de la concurrence, le droit des affaires et le droit de la gouvernance.

En droit constitutionnel, la transparence est une exigence de clarté dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir politique. Dans cette optique, elle est perçue comme un instrument de moralisation de la vie politique, et ce d'autant plus qu'elle «*se situe au cœur même de la gouvernance de l'Etat*»<sup>47</sup>. En outre, la transparence est consubstantielle aux processus électoraux où elle est perçue comme la clarté des opérations<sup>48</sup>. En droit des marchés publics, elle est une condition de régularité et d'efficacité des procédures<sup>49</sup>. En droit de la con-

---

<sup>43</sup> OCDE, *La transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris, 2002, p. 7.

<sup>44</sup> BEGNI BAGAGNA François, «Le principe de transparence dans les finances publiques des Etats membres de la CEMAC», *RAFiP*, n°2, 2017, p. 188.

<sup>45</sup> Voir OWONA OMGBA Bernard Junior, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2015, 607 p.

<sup>46</sup> JACOB Jean-Baptiste., «Le concept de transparence en droit public financier», *RFFP*, n°156, novembre 2021, p. 141.

<sup>47</sup> GICQUEL Jean, «La transparence des budgets publics», in BOUVIER Michel (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, p. 29.

<sup>48</sup> OWONA Joseph, *Droit constitutionnel et institutions politiques du monde contemporain*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 165.

<sup>49</sup> MESSENGUE AVOM Bernard, *La gouvernance des marchés publics au Cameroun*, *op. cit.*, p. 84.

currence et en droit des affaires, elle exprime l'idée de fiabilité et d'accessibilité des décisions et des activités pour tous les acteurs<sup>50</sup>. En droit de la gouvernance enfin, c'est «*la qualité d'une gouvernance qui laisse paraître la réalité entière qui ne masque, ni n'altère cette réalité*»<sup>51</sup>. Son fondement est l'idée de juste. *In fine*, elle peut être perçue comme un impératif institutionnel et une norme de gestion fondé sur l'accessibilité, la publicité, la clarté et la légalité de l'information budgétaire et financière durant le processus budgétaire. Pour autant, elle constitue non moins une obligation matérielle<sup>52</sup>, un déterminant de la bonne gouvernance, que le socle de la nouvelle gouvernance financière publique<sup>53</sup>.

La bonne gouvernance quant à elle, est issue de la conception néolibérale des systèmes de pouvoir et d'action irradiée par le mouvement de globalisation<sup>54</sup>. A cet égard, elle est constitutive de la nouvelle conditionnalité internationale<sup>55</sup> et tributaire du vent de démocratisation des années 90<sup>56</sup>. C'est un concept ambigu. Son appréhension oscille entre une approche économique dite exclusive, et une approche dynamique qualifiée d'inclusive. Essentiellement économique, la première qui se résume à la qualité des ratios macroéconomiques, a été conçue par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurels proposés aux Etats en

---

<sup>50</sup> BIIGA Malcolm, «La notion de transparence en droit français des affaires», *AGIR*, n°23, mars 2006, p. 1.

<sup>51</sup> KAMTO Maurice, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Ed. A. Pedone, 2013, p. 50.

<sup>52</sup> GUESSELE ISSEME Lionel Pierre, «L'exigence de transparence dans les finances publiques des Etats de la CEMAC», in MEDE Nicaise, DEBENE Marc, (contributions réunies), *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales, Mélanges en l'honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2021, p. 59.

<sup>53</sup> SY Aboubakry, *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>54</sup> AUBY Jean-Bernard., *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, LGDJ, Coll. Systèmes, 2<sup>e</sup> éd., 2010, 264 p.

<sup>55</sup> PIQUEMAL Alain, «La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières», in *Mélanges Paul ISOART*, Paris, Pedone, 1996, pp. 306-318.

<sup>56</sup> ABDOU AZIZ DIOUF, «Bonne gouvernance et Etat de droit», *Revue Trimestrielle de l'Institut Africain pour la Démocratie*, n°, décembre 1996, p. 27.

crise à la fin des années 1980<sup>57</sup>. Elle n'intègre pas manifestement les autres dimensions matérielles de la bonne gouvernance<sup>58</sup>. L'approche dynamique par contre, se caractérise par sa diversité. Principalement défendue par le PNUD<sup>59</sup>, les Nations Unies et la plupart des agences de développement, elle met une emphase sur l'humain. D'après ces structures, la bonne gouvernance renvoie à la gestion démocratique des affaires publiques aux plans administratif, politique, économique et socio-culturel. Elle a comme principes de base : le respect de principe d'intégrité dans la conduite des affaires publiques, la primauté du droit, la décentralisation et la participation<sup>60</sup>. Elle est un pilier de l'Etat de droit et de la démocratie<sup>61</sup>. A l'analyse, on peut la considérer comme un mode de gestion des affaires publiques fondé sur l'intérêt général, la légitimité et la crédibilité de l'Etat. Car la bonne gouvernance est un facteur de réinvention de l'Etat en crise<sup>62</sup>.

A la vérité, la gestion des finances publiques dans les Etats de la CEMAC est mue par les dynamiques de la modernité. Comme tout Etat d'ailleurs, ceux sous étude sont en perpétuelle quête de légitimité. La légitimité est reconnue comme un adjuvant de la gouvernance<sup>63</sup>. Elle se fonde aussi en retour sur la transparence et la bonne gouvernance, d'où l'intérêt porté à leur codification. Elle a d'ailleurs tout son sens et conserve toute sa valeur dans les pays en développement qui ont la par-

---

<sup>57</sup> ONDOA Magloire, «Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post-coloniaux : l'exemple du Cameroun», *RASJ*, vol., 2, 2001, pp. 75-118.

<sup>58</sup> C'est le cas de la lutte contre la pauvreté, la transparence en politique ou encore le respect de l'Etat de droit.

<sup>59</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement.

<sup>60</sup> KEUTCHA TCHAPNGA Célestin, «L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara», *RADP*, vol. 1, n° 1, juin-déc. 2012, p. 155.

<sup>61</sup> SOROK A BOL Patrick Gérard, «Constitution et bonne gouvernance dans les Etats d'Afrique noire francophone», *RADP*, Vol X, n°24, supplément 2021, p. 318.

<sup>62</sup> KAMTO Maurice, «Crise de l'Etat et réinvention de l'Etat en Afrique», in KAMTO Maurice (dir.), *L'Afrique dans un monde en mutation. Dynamiques internes, marginalisation internationale ?*, Yaoundé, Afrédit, 2010, p. 82.

<sup>63</sup> BELINA Sévérine et alii., *L'Etat en quête de légitimité*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2010, p. 11.

ticularité d'être en majorité, les cadres d'expression facile de la corruption et de l'indiscipline financière et budgétaire<sup>64</sup>. Dans cette perspective, la codification participe à la mise sur pied d'un cadre plus rigoureux constitué des principes fondamentaux de transparence et de bonne gouvernance pour la gestion des deniers publics. C'est une option juridique qui peut se justifier par le souci d'accorder plus de légitimité et d'obligatorité aux normes de transparence et de bonne gouvernance.

En général, toute réflexion sur la codification débouche sur l'identification de trois principaux problèmes: d'abord sa définition<sup>65</sup>, ensuite la méthode<sup>66</sup>, enfin la finalité<sup>67</sup>. S'il est vrai que la construction de la notion de codification et l'analyse de sa méthode semblent peu nous préoccuper parce que étant moins la raison de la codification dans les Etats de la CEMAC, il n'en demeure pas moins évident que toute réflexion sur la finalité ne saurait ignorer ni la définition, ni la méthode de codification qui restent substantielles à toute recherche s'y rapportant. La présente réflexion opte pour l'approche téléologique. Ainsi, l'on se pose la question de savoir : quelle est la finalité de la codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des Etats de la CEMAC ? *«Le droit est constitutif de la réalité sociale et non pas relevant d'une sphère autonome dont il conviendrait d'observer la relation avec le social»*<sup>68</sup>. De ce fait, à travers une méthode combinant droit et sociologie, la présente réflexion s'attèlera à justifier que, la codification sous étude est fondée sur la modernisation

---

<sup>64</sup> Voir AKONO ONGBA SEDENA, «La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais», *RASJ*, n°1, 2014, pp. 249-287.

<sup>65</sup> Sur la définition, voir OPPETIT Bruno, «De la codification», *op. cit.* ; BUREAU Dominique, «La codification du droit international privé», in BEIGNIER Bernard, *La codification*, *op. cit.*, pp. 119-144.

<sup>66</sup> Sur la méthode et les mécanismes de codification, voir GUESSELE ISSEME Lionel Pierre, «La codification du droit électoral dans les Etats d'Afrique noire francophone», *op. cit.*, pp. 5-36.

<sup>67</sup> Voir GAUDEMET Jean, «La codification, ses formes et ses fins», *Revue Juridique et Politique, indépendance et coopération*, 1986, pp. 239-247 ; MALAURIE Philippe, «Rapport de synthèse», *op. cit.*, pp. 197-208.

<sup>68</sup> COMMAILLE Jacques, «Droit et sociologie, Des rapports au risque de l'histoire», in TERRE François, (dir.), *Regards sur le droit*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 173-180. Lire également LHUMANN Niklas, «Le droit comme système social», *Droit et Société*, 11/12, 1994, pp. 53-67.



de la gestion des finances publiques. En substance, la modernisation des finances publiques est en marche dans les Etats de la CEMAC. Elle est lisible à travers la consolidation avérée de la discipline dans la gestion des finances publiques (I) ; et la rationalisation présumée de la gestion des mêmes finances publiques (II).

### **I: La consolidation avérée de la discipline dans la gestion des finances publiques**

Il s'agit de la discipline budgétaire et financière au plan formel. Sa consolidation du fait de la codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques est logique, voir automatique. Ainsi, la réflexion en la matière contribue à la recherche des solutions pour l'optimisation du financement du développement<sup>69</sup>. Elle renvoie au cadre normatif<sup>70</sup> et technique<sup>71</sup> contraignant, applicable à la gestion des finances publiques à l'effet de les protéger et de maîtriser les dépenses publiques<sup>72</sup>. Ce cadre est variable en fonc-

---

<sup>69</sup> OUEDRAOGO Séni Mahamadou, «La discipline budgétaire dans l'UEMOA : et après ?», in *L'Etat inachevé. Mélanges en l'honneur du Professeur AHADZI-NONOU Koffi*, op. cit., p. 165.

<sup>70</sup> BILOUNGA Stève Thiery., *Les finances publiques camerounaises*, Paris, L'Harmattan, 2020 p. 104.

<sup>71</sup> Selon les articles 20 et 21 du Code camerounais, les articles 27, 28, 29 et 30 du Code congolais, des articles 21 à 25 du Code tchadien et des articles 21 à 25 du Code gabonais, il s'agit du cadre global des politiques macroéconomique, budgétaire et financière, et de tous les engagements pris en application des accords et traité CEMAC. Il s'agit en général des normes et critères issus de la coopération financière internationale.

<sup>72</sup> La discipline budgétaire et financière est l'ensemble constitué des normes juridiques qui structurent le régime financier de l'Etat et des normes financières élaborées par les institutions financières internationales au sein desquelles le Cameroun est membre. Sans être exhaustif, on peut citer : la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International, la Banque Africaine de Développement, l'IFAC (International Financial Accountance), l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques), l'AFROSAI (Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques) etc.

tion des objectifs de politique économique, des grandes politiques publiques conduites par le gouvernement<sup>73</sup> et davantage en fonction des intérêts supérieurs de l'Etat<sup>74</sup>. Ainsi, la codification est à l'origine du renforcement de ces règles (A) et de l'élargissement du régime de responsabilité institutionnelle (B).

### **A/ Le renforcement des principes de la gestion budgétaire**

La gestion des finances publiques est assujettie au respect des règles et principes budgétaires et comptables qui structurent le régime financier<sup>75</sup>. Ces règles sont en constante évolution en fonction des enjeux de la gouvernance publique. A l'analyse de la codification survenue dans les Etats de la CEMAC, la revalorisation des principes budgétaires consacrés dans les précédents textes (1) et la consécration des règles d'intégrité (2) sont une évidence.

#### **1- La revalorisation des principes budgétaires**

Les principes budgétaires constituent l'essentiel du cadre réglementaire de la gestion budgétaire. A cet égard, la préparation, le vote, la mise en exécution du budget et son contrôle se réalisent suivant leur respect. Ils sont en constante mutation et multiplication. Leur apport est substantiel et structurel à la recherche d'une gestion saine des finances publiques. Toute chose qui justifie leur réaffirmation dans les lois relatives ou portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques dans les Etats de la CEMAC. Elles évoquent plus ou moins de façon explicite certains principes qui se rapportent aux prévisions, à la présentation et à la gestion<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> A l'analyse des lois portant Code de transparence et de bonne gouvernance des Etats de la CEMAC, il s'agit des articles 29 au Cameroun, 35 au Congo, 30 Gabon et 30 au Tchad.

<sup>74</sup> PEKASSA NDAM G.érard, «La notion d'administration publique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne», *R.D.P.*, n° 2-2012, p. 367.

<sup>75</sup> Voir GILLES W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes-finances publiques, 2009, 248 p.

<sup>76</sup> BILOUNGA Stève Thiery., *Les finances publiques camerounaises*, *op. cit.*, p. 105.

En substance, sans toutefois minorer l'apport des autres principes à l'important projet de moralisation de la vie publique, les législateurs mettent la focale sur les principes d'annualité, de sincérité, d'équilibre et d'universalité.

Le principe d'annualité est réaffirmé par plusieurs articles en droit camerounais<sup>77</sup>, au Congo<sup>78</sup>, au Gabon<sup>79</sup> et au Tchad<sup>80</sup>. En théorie, ce principe exige la prévision et l'autorisation annuelle de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Aussi, le budget décrit les ressources et les charges autorisées par la loi de finances sous forme de recettes et de dépenses dans le cadre d'un exercice budgétaire qui couvre une année civile. Par ailleurs, l'analyse des différentes lois portant Code ou relatives à la transparence et à la bonne gouvernance des Etats sous étude fait état de ce que, l'annualité est une exigence générale dans la conduite du processus budgétaire. A ce titre, elle s'impose dans toutes les pratiques budgétaires. C'est le cas en matière d'information et davantage de gestion.

Au-delà de son inflexion liée à la systématisation de la pluriannualité budgétaire du fait de la performance, c'est un principe qui constitue encore le fondement de la régularité par exemple dans la fonction de contrôle ou de la production des rapports comme élément de transparence et de bonne gouvernance.

La sincérité conserve sa valeur dans toute initiative visant la transparence et la bonne gouvernance, d'où son rappel manifeste par les législateurs camerounais<sup>81</sup>, congolais<sup>82</sup>, gabonais<sup>83</sup> et tchadien<sup>84</sup>. En ef-

---

<sup>77</sup> Art. 13, 14 al. 1, 22 al. 1, 25, 32, 33 et 49 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance.

<sup>78</sup> Art. 13, 19, 39 et 49 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance.

<sup>79</sup> Art. 14, 23 et 26 de la loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance.

<sup>80</sup> Art. 14, 15, 26 et 29 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance.

<sup>81</sup> Art. 16 et 25 du Code.

<sup>82</sup> Art. 21 et 31 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance précité.

<sup>83</sup> Art. 12 et 17 de la loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance précité.

<sup>84</sup> Art. 17 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance précité.

fet, de son étymologie latine *sinceritas* qui signifie l'intégrité, la pureté<sup>85</sup>, la sincérité est synonyme de vérité et de clarté. C'est un principe fondamental en tant qu'il couronne l'édifice juridique financier<sup>86</sup>.

De toute évidence, à l'exception du législateur gabonais, aucun autre ne propose un contenu de cette notion voire de ce principe. En substance, d'après ce dernier, c'est : «*l'intégration de toutes les ressources et de toutes les charges dans le budget sans sous-estimer les charges ou surestimer les ressources*»<sup>87</sup>. Et lui de poursuivre en précisant que c'est : «*la règle imposant, dans les lois de finances, une présentation complète, exacte et cohérente de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu des informations disponibles et des prévisions raisonnables qui peuvent en découler*»<sup>88</sup>.

A l'analyse, il ressort de ces dispositions que la sincérité exige la mention de l'intégralité des opérations financières, l'exactitude et la cohérence de l'information budgétaire. Si c'est ce que semblent partager les législateurs camerounais, congolais et tchadien, il reste tout de même que la sincérité brille par son idéalisme et par conséquent demeure ontologiquement relative.

Quoi qu'il en soit, l'étude de la sincérité doit être envisagée au prisme des récentes réformes visant à conduire les pouvoirs publics à ce que l'on qualifie de bonne gouvernance financière<sup>89</sup>. En clair, la sincérité est la principale dynamique de la transparence et de la bonne gouvernance dans un système de gestion. Elle vise à clarifier les procédures et à discipliner les acteurs du processus budgétaire. Son inobservation en tant que règle juridique<sup>90</sup> aboutit à la sanction.

---

<sup>85</sup> CORNU Gérard, Association Henri Capitant, (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 960.

<sup>86</sup> JOYE Jean-François, «La sincérité, premier principe financier», *RFFP*, n°111, Septembre 2010, pp. 17-25.

<sup>87</sup> Art. 2 de la loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance précitée.

<sup>88</sup> *Idem*.

<sup>89</sup> PANCRAZI Laurent, *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 11.

<sup>90</sup> KPODAR Adama, «La sincérité dans le droit public», in *L'Etat inachevé. Mélanges en l'honneur du Professeur AHADZI-NONOU Koffi*, op. cit., p. 559.

L'équilibre<sup>91</sup> et l'universalité<sup>92</sup> qui renvoient *grosso modo* à la présentation des budgets, sont tout aussi importants que les précédents. L'équilibre qui est considéré comme la règle d'or des finances publiques, permet une gestion rationnelle des ressources. Ainsi, au-delà de la complexité qu'elle laisse transparaître aujourd'hui, l'on retient que l'équilibre budgétaire est non moins une notion juridique qu'économique<sup>93</sup>. Au plan juridique a contrario, l'équilibre est non seulement une règle de politique financière<sup>94</sup>, mais aussi et surtout une réalité comptable.

L'universalité<sup>95</sup> quant à elle, permet d'avoir une vision globale des ressources et des charges. Elle permet en outre, de mieux lire les opérations budgétaires afin d'y effectuer un contrôle efficace. Toutes choses qui rendraient réaliste la politique d'assainissement de la gestion des finances publiques au même titre que la consécration des règles d'intégrité dans la gestion des finances publiques.

## 2- La consécration des règles d'intégrité

La corruption est l'un des principaux obstacles au développement des pays d'Afrique au sud du Sahara<sup>96</sup>. Elle concourt tout autant à l'évanescence des finances publiques qu'à saper la confiance des partenaires au développement et dégrader les fondements de la démocratie.

---

<sup>91</sup> Art. 22 al. 1 du Code.

<sup>92</sup> *Ibid.*, art. 26 et 27 du Code.

<sup>93</sup> PHILIP Loïc, *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, *op. cit.*, p. 740 et svtes.

<sup>94</sup> GAUDEMET Paul Marie, «Equilibre budgétaire : Notion juridique», in PHILIP Loïc (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, *op. cit.*, pp. 744-747. L'auteur observe même que, comme politique, l'équilibre budgétaire a été depuis longtemps considéré comme un idéal de la politique budgétaire. Et bien que les économistes aient montré que la politique d'équilibre n'était pas toujours adaptée à la conjoncture, l'équilibre budgétaire reste un mythe dont les gouvernements cherchent le plus souvent à s'approprier.

<sup>95</sup> Elle est consacrée dans les lois relatives ou portant Code de transparence et de bonne gouvernance précitées : Art. 28 au Gabon ; 32 et 33 au Congo et 38 au Tchad.

<sup>96</sup> JACQUEMOT Pierre, «Comprendre la corruption des élites en Afrique subsaharienne», *RIS*, n°85 ; 2012, p. 128. Voir aussi CARTIER-BRESSON Jean, «L'analyse des coûts économiques de la corruption», *RFFP*, n°69, mars 2000, pp. 19 – 32.

En fait, elle est un épiphénomène de la dégradation de nos mœurs publiques. Pour ce faire, elle apparaît principalement suicidaire à trois niveaux<sup>97</sup>. Au plan politique d'abord, elle «*pervertit le fonctionnement normal de la démocratie*»<sup>98</sup>. Au plan économique ensuite, elle «*conduit à une perte d'efficacité de l'action administrative*»<sup>99</sup>. Au plan social enfin, elle dégrade les conditions de vie des citoyens à travers la spoliation des deniers publics dont la finalité est la satisfaction des besoins d'intérêt général. Pour autant, la consécration des règles éthiques et déontologiques se présente comme l'une des voies de sortie de crise, car elle fonde l'exigence d'intégrité des acteurs de la gestion des finances publiques<sup>100</sup>.

En effet, la notion d'intégrité est par essence morale voire philosophique. «*C'est l'état de ce qui n'a pas subi d'altération*»<sup>101</sup>. Autrement pensé, «*c'est la qualité consistant à se conformer à ce que commandent le devoir et la conscience morale*»<sup>102</sup>. Pour autant, elle subodore le sentiment de probité et d'incorruptibilité. Elle implique par ailleurs, les valeurs comme : l'honnêteté, la moralité, la vertu, la fiabilité, la sincérité et la loyauté dans la gestion des affaires publiques.

Dans la généralité, la notion d'intégrité irradie le discours politique national et international. Elle est présente dans les rapports produits par les Organisations Non Gouvernementales comme *Transparency International* qui élabore dans chaque pays où l'indice de la perception de la corruption est élevé, un Système National d'Intégrité (SNI). C'est le cas au Cameroun par l'entremise de la section *Transparency International-Cameroun* qui s'est chargée de sa promotion et sa

---

<sup>97</sup> BOUVIER Michel, «Editorial. Les nouvelles figures de la corruption et l'évanescence des finances publiques», *RFFP*, n°69, mars 2000, pp. 3 – 4.

<sup>98</sup> CHEVAUCHEZ Benoît, «Corruption et gestion publique», *RFFP*, n°69, mars 2000, p. 87.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>100</sup> A l'analyse de lois portant Code de transparence et de bonne gouvernance, il s'agit de l'article 55 au Tchad et au Gabon, de l'article 70 au Congo et de l'article 52 au Cameroun.

<sup>101</sup> ZIBI Paul, *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, p. 7.

<sup>102</sup> *Idem.*

diffusion dans le pays<sup>103</sup>. De plus, en 1990, *Transparency International* avait déjà élaboré un Pacte d'intégrité à l'effet de «*permettre aux gouvernements, aux entreprises et aux organisations de la société civile, qui sont disposés à lutter contre la corruption, de pouvoir mener ce combat dans le domaine des marchés publics*»<sup>104</sup>.

A la vérité, l'exigence d'intégrité des acteurs de la gestion publique contribue à la lutte contre la corruption<sup>105</sup> et renforce la moralisation de la vie publique qui, à son tour, fait partie des enjeux constitutionnels de la transparence<sup>106</sup>. C'est ainsi que les Etats de la CEMAC à travers leurs différentes lois portant Code ou relatives à la transparence et à la bonne gouvernance, consacrent les règles éthiques et déontologiques que les détenteurs de toute autorité publique, élus, membres du gouvernement ou hauts fonctionnaires doivent respecter dans la gestion des finances publiques<sup>107</sup>.

En substance, il s'agit d'abord de la déclaration du patrimoine qui constitue le prolongement de l'article 66 de la Constitution de la République du Cameroun. La déclaration du patrimoine est reconnue par les législateurs congolais et tchadien. Le législateur gabonais quant à lui semble l'ignorer dans la consécration des règles d'intégrité dans la gestion des finances publiques. C'est une obligation antérieure et ultérieure à la gestion<sup>108</sup>. Elle permet d'éviter les cas d'enrichissement illicite ou encore d'enrichissement sans cause. Ensuite, c'est question la non dénonciation d'un présumé prévaricateur de la fortune publique<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Voir MEBENGA Mathieu, OWONA NGUINI Eric Mathias., ZIBI Paul., *Système National d'Intégrité*, Etude de pays, Cameroun, *Transparency International*, Berlin, Allemagne, 2007, 118 p.

<sup>104</sup> Programme Pacte d'intégrité et Marchés publics, *Transparency International*, 2002, p. 1.

<sup>105</sup> ZIBI Paul., *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>106</sup> SENAC Charles-Edouard., «Les enjeux constitutionnels de la transparence de la vie publique», in TUSSEAU Guillaume, (dir.), *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë, I. La transparence : principe et limites*, Colloque du 14 mai 2014 à l'École de droit de Sciences Po, à paraître chez Fondation Varennes, coll. «Colloques & essais».

<sup>107</sup> Art. 51 à 56 au Cameroun ; des articles 54 à 59 au Tchad, des articles 54 à 57 au Gabon et de l'article 70 au Congo.

<sup>108</sup> Art. 51 al. 1 de la loi camerounaise portant Code précité ; art. 70 au Congo ; art. 54 au Tchad.

<sup>109</sup> Art. 54 de la loi camerounaise et art. 57 au Tchad.

Le Gabon et le Congo ne semblent pas incriminer la non dénonciation comme élément indirect d'atteinte aux deniers publics. Enfin, le législateur exige la vérification préalable des compétences techniques et les aptitudes professionnelles et déontologiques avant toute désignation aux fonctions publiques<sup>110</sup>. Le législateur congolais n'en fait pas mention.

Au regard de ce qui précède, il faut relever que la gestion de la chose publique en général, et des finances publiques en particulier, requiert le respect de normes légales et réglementaires, mais aussi et surtout une conduite dictée par le respect de l'intérêt général. Les finances publiques sont, en effet, intimement liées à la morale, à la politique et au droit. Et s'il est un domaine d'activité humaine où l'observation d'un référentiel de valeurs éthiques et déontologiques est déterminante, c'est bien celui des finances publiques<sup>111</sup>. De ce fait, en dépit de la consécration variable des déterminants de l'intégrité par les Etats de la CEMAC, il est à relever que l'éthique et la déontologie apparaissent comme des valeurs d'équilibre, de régulation et davantage de protection des deniers publics. Cette réalité procède du fait qu'aujourd'hui, il est question de trouver un compromis entre les rectitudes de la défense du bien commun et la liberté managériale qu'offre la nouvelle gouvernance financière publique.

Quoi qu'il en soit, l'ambition reste appréciable. Seulement, pour ce qui est de l'existant, la déclaration du patrimoine au-delà de son effectivité, peine à être opérationnalisée. A titre d'illustration, au Cameroun, l'application de l'article 66 de la Constitution ainsi que sa loi d'application<sup>112</sup> et l'élaboration du Code de déontologie spécifique restent attendues<sup>113</sup>.

Pour ce qui relève du souhait, les Etats de la CEMAC peuvent s'inspirer des expériences de plusieurs pays qui se sont dotés de dispositifs en matière de valeur et d'éthique. C'est le cas des Etats-Unis où le *US Office of Government Ethics* et le *US Office of Special Counsel*

---

<sup>110</sup> Art. 55 al. 2 de la loi camerounaise ; 58 au Tchad et 56 au Gabon.

<sup>111</sup> LAHSEN SBAI El Idrissi, «Intégrité, éthique et finances publiques au Maroc», *Finance & Bien Commun*, n°28-29, mars 2007, pp. 74-80.

<sup>112</sup> Art. 51 al. 2 du Code.

<sup>113</sup> *Ibid.* art. 52 al. 2 du Code.



jouent le rôle de gardiens de l'éthique. Au Canada, un poste de commissaire à l'éthique a été créé au niveau fédéral. Il ne fait pas de doute que ces mesures contribueront à faire de la transparence et de la bonne gouvernance une réalité. Cette réalité dépend aussi de le renforcement du régime de responsabilité des institutions, gestionnaires publiques et davantage des responsables de programmes qui constituent la catégorie émergente<sup>114</sup>.

## **B/ Le renforcement du régime de responsabilité institutionnelle**

Au sens du Doyen Maurice HAURIOU, la notion d'institution peut renvoyer à une personne, un organe ou une norme<sup>115</sup>. De ce fait, l'impératif d'une gestion rigoureuse et saine incombe tant aux personnes qu'aux organes notamment constitutionnels. Cet impératif implique deux contraintes majeures : l'obligation de rendre compte et la responsabilisation<sup>116</sup>. Cette perception se fonde davantage sur le fait que : *«tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée»*<sup>117</sup>. De plus, *«la Société a le droit de demander les comptes à tout agent public de son administration»*<sup>118</sup>. A l'analyse, le contrôle de la gestion des fonds publics et la responsabilité des gestionnaires publics sont intimement liés. Toute chose qui induit une amplification du contrôle de la gestion (1) et une évolution

---

<sup>114</sup> PEKASSA NDAM Gérard, «La dialectique du responsable de programme en finances publiques camerounaises : Recherche sur les nouveaux acteurs budgétaires», in MEDE Nicaise (Contributions réunies par), *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique. Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2019, pp. 303-312.

<sup>115</sup> MILLARD Eric, «Hauriou et la théorie de l'institution», *Droit et société*, 30/31, 1995, p. 385.

<sup>116</sup> Programme National de Gouvernance, *Cameroun : Les chantiers de la gouvernance*, Yaoundé, 2004, p. 37.

<sup>117</sup> Art. 14, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 26 août 1789.

<sup>118</sup> *Ibid.* Art. 15.

du régime de responsabilité (2) dans un contexte de recherche de la transparence et de la bonne gouvernance.

### **1- L'amplification du contrôle de la gestion des finances publiques**

Le renforcement du contrôle de la gestion des finances publiques est une conséquence logique de l'érection de la transparence et de la bonne gouvernance en principes structurants de la gestion des finances publiques. Ainsi, le contrôle est un mécanisme consubstantiel à la création et la gestion des sociétés<sup>119</sup>. La question de son incorporation dans la gouvernance étatique se pose avec insistance et pertinence qu'elle n'épargne aucun pays adhérent à l'idéologie de l'Etat de droit et de la démocratie. Car, «*la démocratie apparaît comme un régime de lumière excluant tout secret de la part des autorités publiques*»<sup>120</sup>. Sous ce rapport, il est évident que le contrôle apporte la lumière dans la gestion et se pose comme un des adjuvants de la transparence et de la bonne gouvernance.

En effet, les législateurs des Etats de la CEMAC à travers la Codification de la transparence et de la bonne gouvernance ne créent pas de nouveaux types de contrôle. Ils se réapproprient tout en renforçant les types classiques, notamment les contrôles politique, administratif et juridictionnel<sup>121</sup>. Toutefois, la transparence et la bonne gouvernance sont des dynamiques de la performance. Pour autant, leur codification est à l'origine non moins de l'internalisation des contrôles, que de l'institutionnalisation des nouvelles formes de contrôle dans la gestion des finances publiques. Il s'agit à titre d'illustration : du contrôle de gestion, de l'audit et de l'évaluation des politiques publiques.

---

<sup>119</sup> GRANDGUILLAUME Nicolas, *Théorie générale du contrôle*, Paris, Economica, 1994, p. 5.

<sup>120</sup> AUBY Jean-Marie, «Le principe de publicité de la justice et le droit public», *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse*, Tome XVI, Fascicule I, 1968, p. 260.

<sup>121</sup> Art. 40 du Code.

En substance, le contrôle de gestion devient ainsi, « *une impérieuse obligation avec la démarche de performance* »<sup>122</sup>. Il a pour objectif : « *d'analyser et de mettre en évidence les sources potentielles d'amélioration de l'efficacité de la gestion* »<sup>123</sup>. Toute chose qui semble justifier l'idée selon laquelle, le contrôle de gestion a pour but de comparer des résultats par rapports aux objectifs donnés afin de corriger les actions et de rapprocher les résultats des objectifs. Quant à l'audit et l'évaluation des politiques publiques, il faut souligner que, « *évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs, financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés* »<sup>124</sup>. En bonne logique, une évaluation est une opération spécifique, menée dans le cadre d'une méthodologie précise pilotée par des spécialistes suivant une période bien déterminée. Elle se conclut par la production d'un rapport. En effet, l'évaluation des politiques publiques s'effectue par la réalisation des audits externes dans ce cadre. Elle s'intéresse le plus souvent, en terme d'efficacité socio-économique, aux impacts lointains des politiques impliquant plusieurs acteurs, et sans se limiter aux actions financées sur crédits budgétaires, alors que la mesure de la performance s'attache à apprécier l'impact de l'action de l'Etat. Une évaluation permet donc de guider ou de réviser le choix des objectifs d'efficacité socio-économiques à retenir en vue de contribuer de manière efficace à un impact lointain recherché. Elle permet également d'éclairer les décideurs sur le choix des modalités de mise en œuvre de politiques susceptibles de les aider à atteindre les objectifs de performance<sup>125</sup>. Ces contrôles émergents du fait de la performance ont une incidence sur le régime de responsabilité des gestionnaires. *In concreto*, la responsabilité est aujourd'hui, beaucoup plus partenariale et managériale.

---

<sup>122</sup> MORDACQ F., *La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat*, Paris, Dalloz, coll. Système, 2006, p. 253.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 254.

<sup>124</sup> Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques en France.

<sup>125</sup> MORDACQ F., *La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat*, op. cit., p. 369.

En tout état de cause, l'œuvre de codification met la focale sur deux principaux types de contrôle notamment : le contrôle politique et davantage le contrôle juridictionnel dont le rôle a plus d'impact sur la transparence. Car, le juge demeure non seulement un gardien de la bonne finance, mais aussi un aiguillon de la bonne politique<sup>126</sup>. En clair, du fait du renforcement du contrôle, ces deux formes sont désormais concernées par le contrôle de régularité, le contrôle de sincérité, le contrôle de la gestion, la certification, l'évaluation et l'audit. Cella se résume aujourd'hui, soit aux contrôles de régularité, soit aux contrôles de performance<sup>127</sup>.

De toute évidence, ces modalités de vérification ne sont pas fonction de la nature de l'organe qui les exerce. Dans un contexte marqué par la quête de transparence et de bonne gouvernance, elles sont diversement et concrètement implémentées non moins par la juridiction des comptes qu'à travers le parlement. Cette évolution fonde l'obligation pour les Etats à renforcer les pouvoirs du parlement en matière budgétaire et à créer des Cours des comptes. Les Etats de la CEMAC s'y accommodent autant que faire se peut suivant le principe de progressivité inhérent en tout modèle de gouvernance, même si le rythme peut parfois inquiéter. Au-delà du renforcement des pouvoirs budgétaires du parlement qui est perceptible, la création des Cours des comptes quant à elle semble faire débat<sup>128</sup>. Toujours est-il qu'un juge autonome reste

---

<sup>126</sup> Voir SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, *La chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun*, Yaoundé, Les Editions le Kilimandjaro (EDLKA), 1<sup>ère</sup> éd., 2016, 476 p.

<sup>127</sup> Art. 83 al. 2, loi portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques au Cameroun.

<sup>128</sup> En marge du Gabon, du Congo et du Tchad qui ont créé des Cours des comptes, la Cameroun quant à lui, a mis sur pied une juridiction des comptes. De ce fait, s'il est vrai que ces options nominales ne renverraient pas à une même réalité en théorie, il n'en demeure pas moins évident que la pratique juridictionnelle semble occulter cette distinction théorique en associant parfois les fonctions juridictionnelle et non juridictionnelle au sein d'un organe dont la dénomination ne l'indiquerait pas *a priori*. Toute chose qui n'est pas mauvaise par définition. Seulement, les gouvernants gagneraient à moins s'attarder sur la dénomination de l'organe en charge du contrôle juridictionnel, que sur ses attributions. Car autant une juridiction peut dissimuler une Cour au sens souhaité, autant une Cour peut cacher une juridiction au sens critiqué. Toujours est-il que, l'organe requis doit intégrer et laisser transparaître les rôles juridictionnel et non juridictionnel tant au plan formel qu'au plan matériel.

le véritable garant de l'ordre juridique<sup>129</sup> et «*la condition de réalisation de l'Etat de droit*»<sup>130</sup>. C'est ainsi que les réformes en matière de contrôle des finances publiques semblent davantage s'intéresser au contrôle juridictionnel pour une reddition des comptes optimale<sup>131</sup>. C'est ce qui semble justifier l'intensification du contrôle juridictionnel de la gestion<sup>132</sup> et même le renforcement de la compétence du juge des comptes dans certains Etats de la CEMAC comme le Cameroun<sup>133</sup>.

En tout état de cause, le renforcement du contrôle procède de la modernisation des finances publiques dans laquelle se trouvent les Etats de la CEMAC. A l'analyse, le contrôle se trouve aujourd'hui plongé dans une étrange métamorphose du fait de l'amplification des exigences de transparence et de bonne gouvernance dans un contexte de performance. Le sens de ce contrôle a profondément changé. Il fait partie à juste titre des concepts qui ont sinon perdu, du moins vu leurs sens et substance muter avec la logique de résultats.

---

<sup>129</sup> Voir KOUA Eric Samuel, «La prescription de la CEMAC pour la création d'une Cour des comptes : le cas du Cameroun», *Gestion & Finances Publiques*, n°6, 2020, pp. 113-122.

<sup>130</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd. 1994, p. 13. Lire également CONAC Gérard, «Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique», in *Les Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, «Etat de droit», Paris, Dalloz 1996, p. 105-120.

<sup>131</sup> DJEYA KAMDOM Yves Gabriel, «La réforme du contentieux financier public au Cameroun par la loi du 11 juillet 2018 : portée et insuffisances d'un texte», *Gestion & Finances Publiques*, n°6, 2020/6, p. 5.

<sup>132</sup> Décision n°0049/D/PR/SG/CONSUPE/CDBF/SP/SGSAS portant sanction des responsabilités du Professeur BIWOLE SIDA Magloire, Directeur de l'Hôpital central de Yaoundé ; Décision du CDBF, Session du 11 juin 2012, infligeant des sanctions disciplinaires et financières à M. Jean Jacques NDOUDOU MOU, Directeur Général de l'ARMP, exercice 2007 à 2010 ; Décision du CDBF, Session du 11 juin 2012, infligeant des sanctions disciplinaires et financières à M. le Professeur BOKALLY Victor Emmanuel, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II, exercices 2006 à 2009 ; Décision du CDBF, Session du 11 juin 2012, infligeant des sanctions disciplinaires et financières à M. le Professeur Jean TABI MANGA, Recteur de l'Université de Yaoundé II, exercices 2006 à 2009 ; Décision n°00013/D/PR/SG/CONSUPE/CDBF/SP/SGSAS portant sanction des responsabilités du Professeur MENDO ZE Gervais ex-Directeur Général de la *Cameroon Radio and Television* (CRTV).

<sup>133</sup> Art. 86 al. 3 de la loi portant régime financier de l'Erat et des autres entités publiques au Cameroun sus-citée.

Par ailleurs, la mutation des substrats théoriques et pratiques du contrôle des finances publiques est ostensible. Il en va ainsi de son objet, sa nature, ses instruments et de sa finalité qui s'accommodent non seulement à l'implémentation d'une nouvelle philosophie managériale dans le secteur public, mais aussi et surtout, à un système financier plus dynamique et complexe. La complexité dont il est question se justifie principalement par la coexistence au sein d'un même système, une rationalité économique qui fonde le contrôle-régulation ayant un objectif de gestion, et une rationalité juridique qui sous-tend le contrôle-vérification qui répond à un objectif d'Etat de droit<sup>134</sup>.

En dernière analyse, la force de l'évidence nous laisse observer un contrôle en pleine extension. Il faut néanmoins souligner le relatif contraste entre le cadre formel et le cadre matériel de ce contrôle en dépit des avancées perceptibles çà et là. Ce contraste met en lumière les difficultés politiques et techniques à opérationnaliser certaines formes de vérification comme les contrôles politique, juridictionnel et d'audit. Cette réalité pourrait se justifier par deux principales raisons. Il s'agit de la prépondérance du pouvoir exécutif sur les pouvoirs judiciaires et législatifs<sup>135</sup> et de la jeunesse des Etats de la CEMAC dans l'expérimentation de la nouvelle gouvernance financière publique. Seulement, s'il est vrai que cette extension semble être une des sources de son dysfonctionnement, il n'en demeure pas moins évident qu'elle impacte sur le régime de responsabilité des gestionnaires publics en entraînant son évolution.

---

<sup>134</sup> NGUELE ABADA Marcelin, «Réformes constitutionnelles et construction d'un Etat de droit au Cameroun», in, ABOUEM a TCHOYI David, M'BAFOU Stéphane Claude (dir.), *50 ans de réforme de l'Etat au Cameroun*, Yaoundé, L'Harmattan-Cameroun, 2013, pp. 163-195.

<sup>135</sup> PEKASSA NDAM Gérard Martin, «Les pouvoirs budgétaires du Président de la République au Cameroun», in *L'Etat inachevé. Mélanges en l'honneur du Professeur AHADZI-NONOU Koffi*, op. cit., p. 243.

## 2- L'évolution du régime de responsabilité

Le contrôle des finances publiques et le régime de responsabilité des gestionnaires publics sont intimement liés. C'est pourquoi, le renforcement des mécanismes de contrôle entraîne *ipso facto* l'évolution du régime de responsabilité des gestionnaires. Seulement, tout en reconnaissant la forme classique qui est personnelle, la codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques met un point d'honneur sur une autre forme de responsabilité. Il s'agit de la responsabilité institutionnelle qu'on ne peut bien évidemment séparer de la précédente, puisqu'à la tête d'une institution se trouve un gestionnaire, c'est-à-dire une personne physique.

En clair, le nouveau dispositif voudrait davantage responsabiliser l'institution que la personne qui l'incarne. Car dit-on souvent, les hommes passent et les institutions restent. Pour s'en convaincre, les législations camerounaise<sup>136</sup>, gabonaise<sup>137</sup>, congolaise<sup>138</sup> et tchadienne<sup>139</sup> sont unanimes sur le fait que les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et du Parlement en matière de conduite de la politique budgétaire, des choix de dépenses et de recettes publiques, ainsi qu'en matière d'exécution et de contrôle budgétaire, doivent être clairement définies en application de la Constitution.

A l'analyse, la transparence et la bonne gouvernance via la clarification et la précision des rôles des acteurs budgétaires étatiques précisément l'exécutif et le parlement apparaissent comme un facteur de renforcement de la responsabilité de ceux-ci dans l'exercice de leurs rôles budgétaires. L'efficacité de la gestion budgétaire en est aussi tributaire.

Au surplus, il faut relever qu'elle s'étend aux institutions juridictionnelles. On peut alors constater avec le législateur que : «*les juridictions compétentes pour statuer sur les litiges et les contentieux en matière de recettes fiscale et non fiscales, en matière de dépenses, de*

---

<sup>136</sup> Art. 12 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance précitée.

<sup>137</sup> Art. 13 de la loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance précitée.

<sup>138</sup> Art. 18 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance précitée.

<sup>139</sup> Art. 13 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance précitée.

*financement, de gestion domaniale, de marchés publics et de délégation de services publics sont clairement définis*»<sup>140</sup>. Il ne fait pas de doute, que la compétence des juridictions doit être claire et précise.

De toute évidence, la responsabilisation institutionnelle mise en avant par le législateur semble sonner comme une interpellation à l'endroit de ces institutions quant à leurs contributions respectives à l'opérationnalisation de la transparence et de la bonne gouvernance dans le processus budgétaire au sein des Etats sous étude. Et ce d'autant plus qu'il s'agit des acteurs budgétaires majeurs dont le rôle dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle est déterminant.

Quoi qu'il en soit, la responsabilité personnelle, c'est-à-dire celle des gestionnaires des crédits publics n'est pas sans intérêt dans le sujet de la transparence et de la bonne gouvernance. Son régime subit juridiquement et manifestement une évolution. Elle est perceptible à travers la conservation des paramètres juridiques et l'apparition des composantes « a-juridiques » dans les fondements de la responsabilité des gestionnaires. Car, *«un excès de règles et de contrôles de régularité peut compromettre la recherche de l'efficacité*»<sup>141</sup>. Toutefois, on ne peut s'en passer eu égard aux exigences de l'Etat de droit et davantage de la discipline budgétaire et financière.

Dans la généralité, la discipline budgétaire et financière impose une politique économique construite à la fois sur la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes publiques<sup>142</sup>, car son crédo est l'assainissement de la gestion des finances publiques. C'est une réalité transposable dans les Etats de l'UEMOA et de l'UE. En guise de rappel, les Etats des zones CEMAC et UEMOA ont emprunté les règles de discipline budgétaire européennes. Il s'agit en clair, des ratios établis dans

---

<sup>140</sup> Art. 17 de la loi camerounaise portant Code de transparence et de bonne gouvernance précitée.

<sup>141</sup> MORDACQ Franck, «Nouveaux acteurs de la gestion publique et responsabilité», *RFFP*, n°92, novembre 2005, pp. 71-75.

<sup>142</sup> OUEDRAOGO Sèni Mahamadou, «La discipline budgétaire dans l'UEMOA : et après ?», *op. cit.*, p. 165.



le traité de Maastricht<sup>143</sup> et renforcés par le pacte de stabilité et de croissance adopté en Europe<sup>144</sup>.

S'il est vrai que la discipline budgétaire et financière apparaît comme un instrument d'assainissement de la gestion des finances publiques, il n'en demeure pas moins vrai qu'à partir de l'Afrique, cette appréhension unipolaire ne ferait pas l'unanimité du fait de l'inadaptation du modèle de discipline importé d'Europe au contexte africain. Car, la discipline budgétaire et financière est devenue «*le laboratoire austéritaire des sociétés africaines en pleine expansion*»<sup>145</sup>. Cette perception ne saurait être admise dans sa totalité. A notre sens, la discipline budgétaire et financière demeure salutaire dans sa philosophie qui est d'encadrer toute gestion, au-delà de sa conception qui se veut variable. A cet égard, elle reste indispensable à la bonne gestion des finances publiques dans un contexte de pauvreté objective et subjective, davantage enclin à l'anarchie. Il revient aux ordres gouvernants de savoir définir les règles disciplinaires adaptées au contexte.

En tout état de cause, si la consolidation de la discipline budgétaire et financière est une évidence du fait du renforcement des règles de gestion et du régime de responsabilité, il reste que la rationalisation de la gestion des finances publiques pour les mêmes causes demeure une présomption à cause de la résistance de certaines pesanteurs variées.

## **II: La rationalisation présumée de la gestion des finances publiques**

La rationalisation de la gestion des finances publiques subodore une amélioration qualitative du processus budgétaire. Elle passe consi-

---

<sup>143</sup> C'est le traité fondateur de l'Union Européenne (UE) signé le 7 février 1992.

<sup>144</sup> Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté au conseil de l'Européen d'Amsterdam en 1997. Il porte sur la surveillance multilatérale et la procédure des déficits excessifs.

<sup>145</sup> OUEDRAOGO Sèni Mahamadou, «La discipline budgétaire dans l'UEMOA : et après ?», *op. cit.*, p. 166.

dérablement par une gestion budgétaire soumise à une rigoureuse discipline<sup>146</sup>. La rationalisation évoquée ici est une présupposition, car le renforcement des normes de transparence et de bonne gouvernance dans l'ordonnement juridique n'y aboutit pas systématiquement. Il reste néanmoins, qu'elle se nourrit de la transparence, de l'efficacité et de l'efficience pour une meilleure offre de biens aux citoyens<sup>147</sup>. Pour autant, la codification de la transparence et de la bonne gouvernance est à l'origine de la sacralisation principielle de l'information (A) et de l'optimisation postulée de la performance dans la gestion des finances publiques (B).

### **A/ La sacralisation principielle de l'information dans la gestion**

L'information est au cœur de toute stratégie de gouvernance et conditionne tout pouvoir de gestion. De ce fait, «*il n'y a pas de pouvoir sans information*»<sup>148</sup>, d'où sa sacralisation dans les Etats susmentionnés. L'information budgétaire et financière se montre comme un facteur fondamental dans tout processus de démocratisation et de rationalisation de la gestion des finances publiques. Elle est par ailleurs, le symbole de la transparence et un critère de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Elle procède du droit à l'information dont la place dans la conduite de l'action publique est fondamentale. C'est un droit fondamental qui oblige l'Administration publique à formaliser et à publier l'information<sup>149</sup>. La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques est à l'origine de sa généralisation (1) et de sa standardisation (2).

---

<sup>146</sup> TANO Félix, «La rationalisation de la gestion budgétaire en Afrique : l'exemple de la Côte-d'Ivoire», *RFFP*, n°98, juin 2007, p. 56.

<sup>147</sup> BENSOUA Nourredine, «Efficacité et transparence des finances publiques pour une meilleure offre de biens pour le citoyen», *RFFP*, n°100, novembre 2007, pp. 333-336.

<sup>148</sup> LASSALE Jean-Pierre, «La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs», *RFFP*, n°26, 1989, p. 20.

<sup>149</sup> Art. 13, al. 2, loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

## 1- La généralisation de l'information

L'information budgétaire et financière est exigée à toutes les phases du processus budgétaire. Dans la généralité, la législation des Etats de la CEMAC est uniforme sur le fait que l'information à mettre à la disposition du public doit être exhaustive et portée sur les exercices précédents, présents et à venir. De plus, elle doit couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires dans certains cas<sup>150</sup>.

Elle fait l'objet d'une publication constante par le biais des supports aménagés par le législateur<sup>151</sup>. La production des rapports semble être la modalité par excellence d'information du citoyen, car «*informer les citoyens participe du respect de l'exigence de transparence*»<sup>152</sup>. En clair, le rapport est un support physique, synthétique ou exhaustif produit par une administration dont la finalité est de fournir des renseignements sur ses activités ou celles menées par une autre. Dans le cas d'espèce, il est question des rapports publiés sur l'état de la gestion financière. Ces rapports peuvent être partiels ou alors généraux. Ils peuvent aussi être publiés tant en amont qu'en aval de la gestion du budget de l'Etat.

En amont, il s'agit du rapport soumis au parlement par le gouvernement dans le cadre de la préparation budgétaire. Ce rapport comme moyen d'information peut être spontané<sup>153</sup> ou sollicité<sup>154</sup>. Ainsi, le législateur prévoit que : «*est établi et rendu public, un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget de l'Etat. Ce calendrier prévoit notamment, dans un délai raisonnable précédent le dépôt du projet de loi de finances, la publication par le gouvernement d'un rap-*

---

<sup>150</sup> En rapport avec les lois relatives ou portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques : Congo art. 60 ; Gabon art. 48 ; Tchad art. 48 et Cameroun art. 47 al. 2.

<sup>151</sup> Voir les articles 25, 36, 43 al. 1 et 2 du Code.

<sup>152</sup> NKOUAYEP LONG Christ Papy, «Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais», *RAFiP*, n°3 et 4, 2018, p. 12.

<sup>153</sup> GOUEM LAMENE Berthelot, *L'information du Parlement en droit budgétaire camerounais*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2014, p. 29.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 265.

port sur ses hypothèses économiques, ses grandes orientations et priorités budgétaires sur le moyen terme, ainsi que ses principaux choix fiscaux et les principaux risques budgétaires pour l'année à venir»<sup>155</sup>. C'est un rapport qui doit faire l'objet d'un débat au parlement avant sa validation dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB).

L'institutionnalisation du DOB dans un contexte de modernisation de la gestion des finances publiques, apparaît comme un adjuvant à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit dans les Etats de la CEMAC. Elle vient de ce fait contribuer au renforcement<sup>156</sup>, voire à la revitalisation de l'institution parlementaire qui était déjà considérée comme moribonde<sup>157</sup>. Toute chose qui n'était plus en harmonie avec les objectifs économiques et politiques des Etats sous étude. Il ne fait pas de doute que le parlement en démocratie reste un acteur majeur dans le processus budgétaire<sup>158</sup>, à côté du relatif «pontificat budgétaire» du Président de la République dans les Etats de la CEMAC. A cet égard, l'optimisation<sup>159</sup> de ses pouvoirs budgétaires au détriment de leur rationalisation<sup>160</sup> était devenue nécessaire, à l'effet de lui permettre de contribuer à la recherche de la transparence et d'être effectivement l'oxygène de la démocratie<sup>161</sup>.

---

<sup>155</sup> Art. 14 al. 1 du Code. Voir aussi l'article 25.

<sup>156</sup> ANDZOKA ATSIMOU Sévérin, «Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC», *RAFiP*, n°2, 2017, p. 2.

<sup>157</sup> LALUMIERE Pierre, «Les finances publiques», *Revue économique*, vol. 22, n°5, 1971, pp. 877-879. Ici, l'auteur décrit manifestement le recul progressif et historique du rôle du Parlement et la mainmise de l'exécutif sur la décision financière particulièrement lors de la V<sup>e</sup> République française, à l'époque du présidentialisme majoritaire gaullien.

<sup>158</sup> NKOUAYEP LONG Christ Papy, *Les pouvoirs parlementaires d'autorisation budgétaire en droit camerounais*, Thèse de doctorat/Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2019, 284 p.

<sup>159</sup> LAMAGO Joseph BELL, «L'apport du débat d'orientation budgétaire au pouvoir budgétaire du parlement camerounais», *RAFiP*, n°10, second semestre 2021, p. 1.

<sup>160</sup> Voir ABENG MESSI François, «La substitution du Parlement en droit budgétaire des Etats d'Afrique noire francophone», *RAFiP*, n°6, 2nd semestre 2019, pp. 37-86.

<sup>161</sup> Voir ZOLLER Elisabeth, «Transparence et démocratie : généalogie d'un succès», in GUGLIELMI Gilles Jean, ZOLLER Elisabeth, (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, Lextenso, Panthéon-Assas, 2014, p. 15.

En aval, ce sont généralement les rapports produits dans le cadre de l'exécution du budget. A cet égard, la situation de l'exécution budgétaire doit périodiquement faire l'objet de publication d'un rapport en cours d'année<sup>162</sup>. En outre, il peut toujours s'agir en aval des rapports produits à l'occasion du contrôle des finances publiques. C'est ce qui justifie la production des rapports par les juridictions des comptes<sup>163</sup>.

Au regard de ce qui précède, le droit à l'information financière et budgétaire est fondamental pour le citoyen qui, en réalité, est le principal contributeur aux recettes publiques à travers son statut de contribuable. C'est un droit dont la reconnaissance est nationale, sous-régionale, régionale et internationale<sup>164</sup>. C'est davantage une exigence de bailleurs de fonds<sup>165</sup>. En substance, c'est un droit ambivalent. Autant il apparaît comme une prérogative pour le citoyen, autant il présente la figure d'une obligation pour l'administration astreinte à la reddition des comptes. Cette perception est transposable dans le cadre des Etats de l'UEMOA où la transparence et la bonne gouvernance restent aussi les principales finalités de l'action du juge financier<sup>166</sup>. Par ailleurs, l'intelligence de l'expérience des Etats de l'Union européenne ne s'en éloigne pas, en ce sens que la transparence et la bonne gouvernance y constituent l'épine dorsale de l'office des juridictions financières<sup>167</sup>.

---

<sup>162</sup> Au Cameroun, cela est prévu à l'article 36 de la loi portant Code de transparence et de bonne gouvernance.

<sup>163</sup> *Ibid.*, Art. 43 al. 1.

<sup>164</sup> Il s'agit de : la Résolution 59 de 1946 de l'Assemblée générale des Nations-Unies ; de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; de l'article 19 du Pacte international des droits civils et politiques de 1966 ; la convention des Nations-Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 en ses articles 5, 9, 10 et 13, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples etc.

<sup>165</sup> Fonds monétaire international, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington D.C., *International Monetary Fund*, éd. révisée 2007, p. XI. En substance, le Code de bonnes pratiques en matière de finances publiques élaboré à l'attention des États par le Fonds monétaire international prescrit le droit d'accès du public à l'information.

<sup>166</sup> DIOUKHANE Abdourahman, *Les juridictions financières dans l'UEMOA. La Cour des comptes du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, Coll. Finances publiques, 2016, p. 53. Voir aussi BOCAR SY Yoro., «La jurisprudence financière de la Cour suprême du Sénégal et droit financier», in CONAC Gérard (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, Paris, Economica, Tome II, 1989, p. 240.

<sup>167</sup> Voir HERTZOG Robert, «La juridiction financière en mutation», *RFFP*, n° 106, avril 2009, pp. 247-267;

Toutefois, si la généralisation de l'information est une initiative appréciable *a priori*, il reste que dans le contexte camerounais, gabonais, congolais et tchadien, l'accès du citoyen à l'information, qui plus est budgétaire et financière, serait encore confronté à plusieurs difficultés. Elles sont internes à l'administration et propres au citoyen.

Pour les premières, on peut évoquer principalement mais non exclusivement l'irrégularité dans la production des rapports par certaines administrations et l'impopularité de certains canaux de publication. Quant aux secondes, on peut reprocher au citoyen en général, l'ignorance de l'étendue du droit à l'information dont il est le bénéficiaire. Il est clair que ces quelques dysfonctionnements qui interpellent les gouvernants peuvent atténuer l'élan de généralisation et d'élargissement de l'information budgétaire et financière.

Quoi qu'il en soit, la généralisation de l'information issue des différentes réformes initiées par les Etats de la CEMAC contribue à la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques à l'instar de sa standardisation.

## 2- La standardisation de l'information

La transparence et la bonne gouvernance sont aussi conditionnées par la disponibilité d'une information de qualité. Ainsi, la recherche de la qualité est à l'origine de la standardisation de l'information budgétaire et financière. Cette dernière, du fait de son importance dans le projet d'institutionnalisation de la transparence et de la bonne gouvernance, a été arrimée aux standards de la gouvernance informative moderne.

La gouvernance informative renvoie à la gestion du droit à l'information dont bénéficient les citoyens<sup>168</sup>. Elle contribue à la production d'une information budgétaire et financière de qualité. Pour autant,

---

DAMAREY Stéphanie, *Le juge administratif, juge financier*, Paris, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2001, 538 p et KUREK Aline, *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Lille 2, 2010, 508 p.

<sup>168</sup> PEKASSA NDAM Gérard Martin, «La participation avec gestion de budget : concept et enjeux d'une gouvernance territoriale en Afrique noire francophone», in GU-

des critères d'une information de qualité et à même de constituer une dynamique de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ont été dégagés par les législateurs des Etats de la zone CEMAC. A l'analyse, la standardisation de l'information y est située à trois niveaux. Elle concerne non seulement la présentation de l'information, sa diffusion, mais aussi sa portée.

Pour ce qui est de la présentation d'abord, l'information budgétaire et financière doit être : large et approfondie<sup>169</sup> ; exhaustive<sup>170</sup> ; détaillée<sup>171</sup> ; globale, claire et cohérente<sup>172</sup>. Les standards de diffusion ensuite, exigent une information publique<sup>173</sup> ; périodique<sup>174</sup> ; accessible et intelligible<sup>175</sup>. Enfin, en ce qui concerne la portée, l'information financière et budgétaire doit être régulière<sup>176</sup> et indépendante<sup>177</sup>. De toute évidence, la présentation de l'information conditionne sa diffusion et sa réception. La portée quant à elle à travers ses critères d'indépendance et de régularité renforce la crédibilité et la qualité de l'information.

Au-delà de cette identification dégagée par les législateurs, l'analyse de l'approche du FMI dans la conceptualisation de la transparence permet de dégager quatre critères *grosso modo*. Il s'agit de l'ouverture du processus budgétaire, de la garantie de l'intégrité de l'information, de l'accessibilité de l'information pour le public et la clarté des attributions et des responsabilités des acteurs budgétaires. Si leur caractère générique est à déplorer à l'observation de l'admirable segmentation faite par les législateurs des Etats sous étude, il reste que la bonne information budgétaire et financière résulte de l'intelligence de ce *quattro*. En substance, le premier implique l'adoption d'un calendrier

---

GLIELMI Gilles Jean, ZOLLER Elisabeth, (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne, op. cit.*, pp. 199-218.

<sup>169</sup> En rapport avec les lois relatives ou portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques : Cameroun art. 2 al. 3, Congo art. 12 ; Gabon art. 3 ; Tchad art. 3.

<sup>170</sup> *Ibid.*, Cameroun art. 47 al. 1 ; Gabon art. 48 et Tchad art. 48.

<sup>171</sup> Art. 23 du Code camerounais

<sup>172</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>173</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>174</sup> *Ibid.*, art. 36 du Code.

<sup>175</sup> Gabon art. 3, Tchad art. 3 et Cameroun art. 2 al. 2.

<sup>176</sup> Cameroun art. 48, Tchad art. 3, Gabon art. 51 et Congo art. 61.

<sup>177</sup> Art. 19 du Code.

budgétaire, l'opérationnalisation d'une pertinente coordination budgétaire à moyen terme et la mobilisation des mécanismes de contrôle interne et externe. Le deuxième à son tour, subodore la cohérence, la fiabilité et la sincérité de l'information. Le troisième quant à lui, renvoie à la publicité des actes de la gestion budgétaire. Le quatrième enfin, exige la mise en place d'un cadre juridique clair qui permette aux différents intervenants de la chaîne budgétaire de maîtriser pertinemment leurs rôles et leurs responsabilités dans le cadre de la gestion des finances publiques<sup>178</sup>.

Au regard de ce qui précède, le caractère uniforme qui se dégage de la classification des critères évoqués n'est pas anodin. A l'analyse, il procède de la méthode de codification adoptée par les législateurs des Etats de la CEMAC. Il s'agit en clair d'une codification-transposition ou d'une codification réception, d'où l'identité des critères mobilisés par chaque législateur. C'est une méthode qui a l'avantage de conserver au-delà du texte, mais davantage l'esprit de la norme ou des principes à codifier. Elle est semblable à la codification à droit constant.

De plus, les finances publiques de la zone CEMAC sont marquées par leur harmonisation liée en partie, à la progression quoique lente, du processus d'intégration. *In globo*, l'harmonie des critères est en symbiose avec la politique d'harmonisation dont la finalité est de construire un «commun» en finances publiques des Etats CEMAC, à l'instar du constitutionnalisme des Etats d'Afrique francophone subsaharienne<sup>179</sup>. Toute chose qui contribuera à la consolidation de la thèse de l'originalité des droits africains<sup>180</sup> dans un contexte de globalisation plus ou moins préjudiciable aux ordres juridiques africains<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> SY Aboubakry, *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, op. cit., p. 5.

<sup>179</sup> Sur la notion de «commun», lire ONDOUA Alain Franklin, «Le «commun» dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique subsaharienne francophone», in *L'Etat inachevé. Mélanges en l'honneur du Professeur AHADZI-NONOU Koffi*, op. cit., pp. 613-624.

<sup>180</sup> Lire à ce sujet, ONDOA Magloire, *Introduction historique au Droit Camerounais : la formation initiale. Eléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, coll. Doctrine Juridique Africaine et Malgache, E.D.L.K. 2013, 319 p.

<sup>181</sup> Voir CARBONNIER Jean, «Les phénomènes d'internormativité», in *Essais sur les lois*, Paris, Répertoire du notariat deffrénois, 1979, pp. 251-270 ; DELMAS-



Toutefois, s'il est vrai que la consécration de ces standards est un pas majeur dans le processus du renforcement de la gouvernance informative en matière budgétaire, il reste qu'actuellement, leur matérialisation se montre approximative pour des raisons éminemment économique et politique. Car l'information budgétaire et financière est un instrument stratégique de gouvernance et davantage de souveraineté. Cette réalité peut logiquement conditionner l'application sinon intégrale, du moins considérable de ces critères. Il faut néanmoins reconnaître que l'application de certaines de ces exigences a une dimension anthropologique. Dans ce cas, leur effectivité dépendra de la conscience, de la responsabilité, de la probité morale et de l'intégrité des acteurs impliqués dans la gestion. Toujours est-il que, la standardisation de l'information améliore la gestion des finances publiques. Toute chose qui est susceptible d'optimiser *a priori* la performance.

### **B/ L'optimisation postulée de la performance dans la gestion**

L'institution d'un management de la performance de l'action publique fait partie des principaux objectifs du nouveau régime financier de l'Etat<sup>182</sup>. Dans ce cas, la codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun ne s'éloigne pas aussi de cet objectif. Car, leur interdépendance est patente. Autant l'efficacité, l'efficience et l'économie peuvent être considérées comme une dynamique de la bonne gouvernance, autant la transparence et la bonne gouvernance peuvent se montrer comme étant des catalyseurs d'une gestion efficace, efficiente et économe à travers la légitimation de l'action publique à laquelle le respect de ces déterminants de la performance donne lieu. Ainsi, la gestion saine et performante est l'un des adjuvants de la légitimité de l'Etat. Pour autant, la transparence et la bonne gouvernance apparaissent respectivement comme un pilier (1) et un levier (2) de la performance.

---

MARTY Mireille, «Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques», *D*, 2006, Chron., p. 951.

<sup>182</sup> Exposé des motifs du projet de loi N° 103/PJL/SEN/2L, *op. cit.*, p. 1.

## 1- La transparence : un pilier de la performance

La transparence en tant que moyen d'action, est perçue comme le socle de la nouvelle gouvernance financière publique<sup>183</sup> ; et le levier essentiel de la crédibilité financière<sup>184</sup> des institutions publiques. C'est à ce titre qu'elle constitue le socle de la performance. Pour autant, si la transparence est longtemps restée cantonnée dans la recherche de la régularité, il reste qu'aujourd'hui, l'exigence de transparence trouve une forme nouvelle dans la recherche d'une gestion publique plus performante.

En effet, la transparence doit aider à renseigner sur les résultats de la gestion des finances publiques. La recherche d'une gestion publique plus performante, adossée à ces convictions nouvelles semble être le nouveau credo de la gestion des finances publiques modernes. En général, c'est une nouvelle légitimité qu'il s'agit de trouver et même une autre forme de contrat social<sup>185</sup> dans un cadre marqué par une profonde transformation de nos sociétés.

Par ailleurs, la transparence est d'un apport crucial dans tout projet de réalisation d'une gestion performante dans la mesure où elle conditionne la décision financière, les financements par voie d'emprunt et constitue un levier d'analyse de la situation financière sans laquelle toute initiative de programmation et de planification serait illusoire.

En outre, la transparence et la performance sont consubstantielles. En ce sens que la recherche de la transparence est indissociable de celle de la performance et ce réciproquement. La recherche de la transparence passe par l'exercice d'un certain nombre de vérifications qui aboutissent *nolens volens* à une gestion performante. C'est le cas du contrôle de la gestion, du contrôle de performance et de l'évaluation des politiques publiques. De toute évidence, ces différents mécanismes de

---

<sup>183</sup> SY Aboubakry, *La transparence dans le droit budgétaire de l'Etat en France*, op. cit., p. 6.

<sup>184</sup> *Ibid.* p. 156.

<sup>185</sup> BOUVIER Michel, «L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre Etat», *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 39.

vérification tiennent compte de la performance en ce qu'ils y aboutissent soit directement, soit indirectement. Ils peuvent à cet effet être considérés comme un contrôle direct ou indirect de performance.

Le contrôle de performance est considéré comme «*un système de pilotage mis en œuvre par un responsable de programme dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé les orientations*»<sup>186</sup>. A l'analyse, cette définition est celle qui nous est proposée par le rapport WEISS<sup>187</sup>. En France, elle a été retenue par la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 ayant pour objet, le développement du contrôle de gestion dans les administrations publiques.

Cette appréhension semble se recouper avec celle adoptée par le législateur camerounais pour qui, le contrôle de performance est une «*activité permettant de s'assurer de la réalisation des objectifs avec efficacité, efficience et économie, sur la base d'indicateurs prédéfinis, après mise en œuvre des stratégies, des programmes et des actions de l'administration avec l'allocation conséquente des ressources publiques*»<sup>188</sup>. Ces vérifications deviennent ainsi, «*une impérieuse obligation avec la démarche de performance*»<sup>189</sup>. En substance, la corrélation entre les vérifications comme vecteur de transparence en vue de la performance est réelle. C'est le cas au Congo<sup>190</sup>, au Gabon<sup>191</sup> et au Tchad<sup>192</sup>.

---

<sup>186</sup> Cette définition est tirée du site officiel du ministère du budget de France : [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr)

<sup>187</sup> Il s'agit du rapport de travail produit par le groupe «amélioration de la gestion publique», encore appelé Rapport WEISS d'octobre 2000.

<sup>188</sup> Art. 2, décret de 2013 sur le contrôle administratif des finances publiques.

<sup>189</sup> MORDACQ Franck, *La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat*, Paris, Dalloz, coll. Systèmes, 2006, p. 253.

<sup>190</sup> KANKIEZA KASSENDUE Jean, *Le contrôle trilogique revisité et son apport à la performance des organisations en République démocratique du Congo*, Brazzaville, L'Harmattan-Congo, Coll. Etudes africaines, 2018, 222 p.

<sup>191</sup> ABOGHE ELA René, «Le renforcement de la Cour des comptes au Gabon», *RFFP*, n°98, juin 2007, pp. 139-141.

<sup>192</sup> SENOUSI Hassana Abdoulaye, *Le développement du contrôle et de l'audit internes dans l'administration publique au Tchad*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2014, p. 27.

En tout état de cause, la question de la performance de l'action publique continue à se poser avec acuité dans les stratégies de gouvernance des finances publiques à l'observation des exigences formulées par les institutions de financement des politiques publiques dans les Etats de la CEMAC. Toute chose qui justifie au-delà de l'exigence de transparence, la nécessité de d'intégrer les principes de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques comme autre levier de performance.

## 2- La bonne gouvernance, un levier de la performance

La performance est conditionnée par la bonne gouvernance. Le dire ainsi, c'est reconnaître par ricochet que c'est impossible de construire un système de gestion des finances publiques performant en minorant les principes de bonne gouvernance, encore moins sans respecter ses standards. En clair, «*la gouvernance, art de gouverner consiste à administrer la chose publique avec méthode et efficacité*»<sup>193</sup>. Dans ce sens, la gouvernance fait sans doute référence à la gestion axée sur les objectifs précis dans laquelle, l'exigence de performance apparaît effectivement doublement comme un principe et une obligation<sup>194</sup>.

En effet, le rapprochement que l'on fait entre la bonne gouvernance et la performance est non seulement une perception issue de la réalité des systèmes financiers et budgétaires modernes, mais aussi constitue une des causes des différentes réformes des systèmes financiers des Etats de la CEMAC<sup>195</sup>. Ces réformes n'ignorent pas les principes de bonne gouvernance comme la participation, la reddition des comptes ou encore la responsabilisation en vue de la consolidation de la performance dans la gestion des finances publiques. De façon plus

---

<sup>193</sup> KEUTCHA TCHAPNGA Célestin, «L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara», *op. cit.*, p. 154.

<sup>194</sup> ZIBI Paul, *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, p. 10.

<sup>195</sup> PERRIN Bernard, «Réforme du management public. Cap sur la performance et les résultats», in *Actes du colloque sur la réforme du cadre juridique, pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Yaoundé, les 12 et 13 juillet 2001, pp. 75-82.

concrète, un système de gestion des finances publiques en quête de performance doit se caractériser par des politiques budgétaires et financières prévisibles, transparentes et éclairées, une fonction publique ayant le sens du devoir, un pouvoir exécutif tenu de rendre des comptes, une société civile dynamique participant aux affaires de l'État et le respect de la loi par tous les acteurs de la gestion.

En outre, l'humanisation de la gestion des finances publiques qui intègre substantiellement le critère d'efficacité comme élément de la performance, résulte de l'application rationnelle des principes de bonne gouvernance dans le processus budgétaire. Pour autant, contrairement à l'idée autrefois valable d'une monopolisation du processus budgétaire par l'Administration publique<sup>196</sup>, la bonne gouvernance est perçue aujourd'hui comme un canal de démocratisation contemporaine des finances publiques<sup>197</sup>, c'est-à-dire d'intégration du citoyen dans le processus budgétaire. Il ne fait pas alors de doute qu'aujourd'hui, la prise en compte du citoyen dans la gestion des finances publiques fasse partie des critères de performance. Le citoyen est de ce fait, un acteur et l'ultime bénéficiaire de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques dans un contexte de démocratie.

Quoi qu'il en soit, l'option de la rationalisation de la gestion des finances publiques est inévitable dans un contexte de performance. Seulement, du fait de leur jeunesse dans l'intégration du paradigme de performance dans leurs finances publiques, les Etats de la CEMAC devraient plus renforcer aux plans technique et didactique, les structures d'opérationnalisation de la performance. C'est plus à ce niveau que le problème semble réel.

---

<sup>196</sup> BATOUM-BA-NGOUE Samuel Théophile, «Démocratisation et processus budgétaire dans les Etats de la Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun», *AFRILEX* n°4, décembre 2004, p. 9.

<sup>197</sup> ESSOMBA Pierre Arthur, *La démocratie en droit public financier camerounais*, Mémoire de Master en Droit public, Université de Yaoundé II, 2021, p. 69.

## Conclusion

Au demeurant, la gouvernance est utilisée comme un moyen de légitimation du pouvoir et un moteur de changement<sup>198</sup>. Sous ce rapport, la modernisation des finances publiques comme finalité de la codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans leur gestion apparaît salutaire. Elle est perceptible à travers la consolidation avérée de la discipline budgétaire et financière, et la rationalisation présumée de la gestion budgétaire. Il convient donc de préciser que, mus par la dynamique des réformes du fait de l'adhésion à la nouvelle gouvernance financière publique, les Etats sous étude ont opté pour le modèle de la codification-transposition orientée vers l'innovation. L'objectif ici est de conforter les acquis et de s'arrimer aux nouvelles exigences managériales au regard des enjeux actuels de la gouvernance<sup>199</sup>. Toutefois, si la principale finalité de la codification est de renforcer la normativité de son objet, il faut admettre qu'à l'analyse, elle poserait quelques problèmes d'ordre théorique<sup>200</sup>. Elle serait source de rigidité dans la production normative et pourrait s'avérer limitée dans le temps du fait de l'évolution des enjeux de gouvernance. Quoi qu'il en soit, l'ambition affichée est l'assainissement et la modernisation de la gestion des finances publiques en zone CEMAC. De ce fait, la codification initiée est louable. Il reste que, l'atteinte des résultats escomptés devrait s'accompagner de certaines réformes majeures au niveau opérationnel qui dissiperaient le caractère présumé de la rationalisation de la gestion afin qu'elle devienne une évidence. Il est aussi évident que, le problème de la maîtrise des enjeux de la modernisation de la gestion des finances publiques par les Etats de la CEMAC reste un défi. Seulement, la voie

---

<sup>198</sup> Lire CHEVALLIER Jacques, «Management public et droit», *Politique et Management public*, vol., 26, n°3, 2008, pp. 87-100.

<sup>199</sup> Il s'agit *grosso modo* dans les Etats de la CEMAC de : l'assainissement de la gestion publique, la moralisation de la vie publique, la rationalisation de la gestion budgétaire, l'optimisation de l'offre de services au citoyen et l'impulsion de la performance dans la gestion des finances publiques.

<sup>200</sup> TERRE François, «Les problèmes de codification à la lumière des expériences et des situations actuelles», in *Etudes de droit contemporain*, (Nouvelle série), éd., Cujas, 1962, p. 175.

semble être tracée via le dynamisme prometteur des Etats en cause.  
C'est juste une question de temps.

# LA DEMISSION EN DROIT ADMINISTRATIF DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

**NGAFFO Nadine**

Chargé de cours/Maître-assistant  
Université de Dschang (Caméroun)

*« L'importance du rôle de l'administration publique dans la vie nationale est incontestable. Tout le monde s'accorde sur le fait que l'extension et la diversité du rôle de l'administration publique sont une nécessité pour le développement économique et social »<sup>1</sup>. L'administration publique est tout entière marquée par le sceau de l'intérêt général<sup>2</sup>. À cet effet, elle est constituée par « un ensemble d'organes par lesquels*

---

<sup>1</sup> KHATTAR (Ali), *Le régime disciplinaire des agents publics en France, en Egypte et en Jordanie*, thèse doctorat d'Etat en droit, Université de Bourgogne, 1987, p.2 ; BONNARD (Roger), *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 1903, p.32.

<sup>2</sup> CHEVALLIER (Jacques), « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in *les variations autour de l'intérêt général*, vol. 2, Curapp, 1978, p. 12.



*sont conduites et exercées les tâches publiques* »<sup>3</sup>. Parmi ceux-ci figurent les personnes qu'elle emploie, c'est-à-dire celles qui participent à l'accomplissement d'une mission considérée comme obligatoire<sup>4</sup>.

Le fonctionnement et la survie de l'administration publique sont conditionnés par la présence et l'efficacité des personnes qui agissent au sein de l'administration. Sans elles, celle-ci n'est rien, avec elles, celle-ci peut être tout. Les règles qui régissent leur statut et leurs missions doivent être de nature à leur permettre de mener sereinement leurs activités. À cet égard, l'administration publique a, comme toute autre organisation sociale, besoin d'une certaine souplesse dans la gestion de ses ressources humaines<sup>5</sup>. Cette souplesse offre de nombreux repères utiles à l'analyse et à la gestion des ressources humaines dans les services publics<sup>6</sup>. C'est pourquoi, d'une part, nombreux sont les procédés utilisés pour la désignation des agents<sup>7</sup> soit la nomination, soit l'élection et cela conformément à la loi qui a organisé la fonction. D'autre part, la sécurité de l'emploi ou de la fonction n'est pas absolue. Elle est remise en cause par le licenciement, la révocation ou la démission<sup>8</sup>.

La démission vient du latin *demissio* et du verbe *demittere* qui signifie faire descendre, abaisser. C'est l'acte par lequel « *une personne (agent public, dirigeant de société, préposé) renonce – spontanément ou sous l'effet d'une contrainte légale – à l'exercice de ses fonctions et dont l'effet est parfois subordonné (ainsi pour le fonctionnaire) à son*

---

<sup>3</sup> RIVERO (Jean), *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd, Paris, Dalloz, 1980, p.24. Lire utilement PEKASSA NDAM (Gérard), « La notion d'administration publique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », *RDP*, n° 2, 2012, pp. 347-377 : « *La notion d'administration publique signifie l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat* ».

<sup>4</sup> JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif*, T.1, Dalloz, Paris, 1904, p. 26 : « *au premier rang le chef de l'État, les ministres. Ensuite les préfets, les sous-préfets, les maires, les membres des conseils généraux, des conseils municipaux, etc.* ».

<sup>5</sup> FORT (François-Xavier.), « Le licenciement des agents publics, une mesure singulière », *RDP*, n°6, 2006, p.1513.

<sup>6</sup> MALLLOL (Francis), « la sanction disciplinaire déguisé en droit de la fonction publique », *AJDA*, 2011, p.1656.

<sup>7</sup> JEZE (Gaston), *Les principes généraux du droit administratif*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>8</sup> MEKHANTAR (Joël), « La sécurité de l'emploi, garantie des fonctionnaires », *AFJP*, mai 1996, p.32.

*acceptation par l'autorité de nomination* »<sup>9</sup>. Les dictionnaires spécialisés la désignent comme l'acte par lequel « *le titulaire d'un mandat ou d'une fonction signifie qu'il ne veut plus, ou ne peut plus l'exercer* »<sup>10</sup>. C'est une renonciation spontanée à l'exercice de ses fonctions<sup>11</sup> par un agent de l'État ayant accédé au poste par voie nominative ou élective. Selon une analyse classique de Bonnard, « *la démission est un acte unilatéral du fonctionnaire comportant la condition suspensive de l'accord de l'administration* »<sup>12</sup>. Il ressort de ces définitions que la démission a des caractères précis.

Premièrement, il s'agit d'un acte unilatéral<sup>13</sup> soit du fonctionnaire, soit du travailleur, soit d'un dirigeant. Elle est une manifestation de volonté qui doit être explicite. De ce fait, l'initiative de la démission est certainement liée à la volonté du démissionnaire. Dans ce cas, on parle de démission volontaire ou de la cessation des fonctions décidée<sup>14</sup>. Elle est dans ce sens une destitution provoquée par le fonctionnaire<sup>15</sup> ou de toute autre personne qui doit manifester sa volonté expresse de quitter son administration<sup>16</sup>.

Deuxièmement, elle est également prise en marge de la volonté du démissionnaire notamment lorsqu'elle est une démission forcée<sup>17</sup> ou

<sup>9</sup> CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2018, p.711.

<sup>10</sup> DE VILLIER (Michel) et LE DIVELLE (Armel), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, Rec. Sirey, 2015, p. 118.

<sup>11</sup> CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p.711.

<sup>12</sup> BONNARD (Roger), *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1943, p. 455.

<sup>13</sup> AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, 4<sup>e</sup> éd., collection Que sais-je ?, PUF, 2016, p.46. Lire GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, 25<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2017-2018, p.639.

<sup>14</sup> AUBY (Jean-Marie) et AUBY (Jean-Bernard.), *Droit de la fonction publique. État Collectivités locales Hôpitaux*, Paris, 7<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2012, p.383.

<sup>15</sup> JEZE (Gaston), *Théorie générale de la démission*, RDP, 1928, p.724.

<sup>16</sup> WAUQUIER (Jean-Pierre), « La démission au sein de la fonction publique territoriale », *Gazette CNES*, 2003, p.48.

<sup>17</sup> LAROCHE C., « La démission de l'agent titulaire de l'État », *AJFP* 2007. 219 et s. ; BENELBAZ (Clément), « Les règles de démission dans la fonction publique : droit spécifique ou droit commun ? », *AJFP* 2011, p. 232 et s.

provoquée<sup>18</sup> dans les cas définis par les textes juridiques en vigueur<sup>19</sup> et prise par une volonté extérieure ou lorsque certaines conditions prévues par les textes sont remplies. Dans la première hypothèse, on demande à la personne sa démission. Ceci s'observe dans le cadre de la démission du Gouvernement. En effet, la responsabilité du gouvernement peut être engagée devant l'Assemblée Nationale sur la base d'un programme ou sur la déclaration de politique générale et sur le vote d'un texte. L'Assemblée Nationale peut refuser sa confiance ou voter une motion de censure<sup>20</sup>. Dans ces circonstances, le gouvernement doit remettre sa démission au Président de la République. Celle-ci est la sanction découlant de la mise en jeu de la responsabilité collective des ministres par l'Assemblée nationale<sup>21</sup>. Cette démission est effectuée dans des circonstances indépendantes de la volonté de la personne<sup>22</sup>. Dans la seconde hypothèse, la personne est considérée comme démissionnaire du fait de sa seule absence<sup>23</sup>. Elle est déclarée démissionnaire après des mises en demeure sans suite.

Troisièmement, et dans tous les cas sus énoncés, l'acte de démission fait disparaître quelque charge<sup>24</sup>. Il aboutit à la rupture du contrat de travail<sup>25</sup>. C'est un acte de renoncement à une fonction ou à un

---

<sup>18</sup> WALINE (Jean), *Droit administratif*, Paris, 27<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018 p.175 ; DUPUIS (G.) et AL., *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> édition 2007, p.189.

<sup>19</sup> Lire GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, *op. cit.*, p.639.

<sup>20</sup> Article 34 de la loi N° 96 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution camerounaise du 02 juin 1996.

<sup>21</sup> AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), *Lexique de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p.46.

<sup>22</sup> CABRILLAC (Remy), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Lites, 1<sup>re</sup> éd. 2002, p.97.

<sup>23</sup> LE FUR (D), et AL., *Le lexique des termes administratifs*, Dictionnaires Le Robert, 2003, p.53.

<sup>24</sup> *Dictionnaire de L'Académie française*, éditions eBooksFrance 5<sup>e</sup> édition, 1798, p.909.

<sup>25</sup> CABRILLAC (Remy), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Lites, 1<sup>re</sup> éd. 2002, p.97. Lire GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, *op. cit.*, p.639.

mandat<sup>26</sup> ou la renonciation à une fonction<sup>27</sup>. Elle est donc un acte aboutissant à la cessation anticipée des fonctions. En d'autres termes, c'est « l'acte par lequel un terme est apporté prématurément à l'exercice d'une fonction publique élective ou nominative »<sup>28</sup>.

La démission est une mesure relativement exceptionnelle qui conduit à la perte de la qualité ou du statut. Elle produit des effets selon qu'elle est fautive ou non. Dans le cadre de cette étude, il est question de s'intéresser à la démission des personnes ayant un lien avec l'administration publique. Il s'agit des personnes qui sont employées par les administrations d'État<sup>29</sup>, les administrations des collectivités territoriales décentralisées<sup>30</sup> et enfin les autres personnes morales de droit public telles que les établissements publics<sup>31</sup>, les groupements d'intérêt public<sup>32</sup>. On retrouve ainsi des personnes occupant des postes ou des fonctions de direction ou de conception par voie de nomination. Ensuite, l'étude s'intéresse aux personnes ayant la qualité soit de fonctionnaire, soit d'agent contractuel. Enfin, elle va s'appesantir sur celles qui occupent les fonctions administratives électives.

---

<sup>26</sup> GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p.639.

<sup>27</sup> BITSAMANA (Hilarion Alain), *Dictionnaire de droit OHADA*, OHADATA D-05-33, 2003 p.66.

<sup>28</sup> AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), *Lexique de droit constitutionnel*, op. cit., p.46.

<sup>29</sup> Côte d'Ivoire, loi n° 2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale ; Burkina, loi n° 081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique d'Etat.

<sup>30</sup> Au Cameroun la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>31</sup> Au Burkina Faso, voir la loi n°10/93/ADP du 30 avril 2013 portant règles de création des catégories d'établissement publics ; le décret n°2014-679/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant statut général des établissements publics de prévoyance ; le décret n°2014-679/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant statut général des établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique. Au Cameroun la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics ; Sénégal, voir la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; la loi n° 2015-26 du 28 décembre 2015 relative aux universités publiques.

<sup>32</sup> Au Cameroun, loi n° 2010/023 du 21 décembre 2010 fixant le statut des Groupements d'Intérêt Public.

Si la démission peut être abordée dans diverses branches du droit, notamment en droit constitutionnel, en droit du travail, etc., il est question ici de l'appréhender en droit administratif, c'est-à-dire le droit de l'administration<sup>33</sup> et exorbitant du droit commun<sup>34</sup>. Il s'agit selon Georges Vedel du « *corps de règles spéciales applicables à l'activité du pouvoir exécutif en tant qu'il use de la puissance publique* »<sup>35</sup>. Il est « *un corps de règles globalement autonomes, répudiant en bloc le droit privé* »<sup>36</sup> en vertu du croisement des critères de la puissance publique et du service public<sup>37</sup>.

L'étude s'inscrit dans le cadre des États d'Afrique noire francophone. Ce choix est guidé par le fait que ces États ont eu une proximité historique avec la France qui a exporté dans ces États le modèle de rapports administratifs qui lui était propre. Du coup, ces États ont en commun le modèle français de droit administratif<sup>38</sup> même si certains auteurs y voient une certaine autonomie des droits africains<sup>39</sup>. C'est la raison pour laquelle la réflexion va s'appesantir sur les cas du Cameroun, du

<sup>33</sup> VEDEL (Georges), *Droit administratif*, Paris, 5<sup>e</sup> éd, PUF Thémis, 1973, p.57.

<sup>34</sup> DEMICHEL (André), *Le droit administratif. Essai de réflexion théorique*, Paris, LGDJ, 1977, p. 9.

<sup>35</sup> VEDEL (Georges), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, n°8, pp. 45-46.

<sup>36</sup> VEDEL (Georges), *Droit administratif, op.cit.*, p. 57.

<sup>37</sup> CHEVALLIER (Jacques), « Les fondements idéologiques du droit administratif français », *CURAPP*, 1979, tome 2, p.3, cité par A. Van Lang et al., *ibid.* Au sens large, le droit administratif correspond à l'ensemble des règles du droit privé et du droit public qui s'appliquent à l'Administration dans sa gestion des services publics, et dans ses rapports avec les particuliers. Dans un sens plus, restrictif, communément admis, le droit administratif s'entend seulement de celles de ces règles qui dérogent au droit privé et dont les juridictions administratives assurent normalement le respect. Lire GUINCHARD (Serges) et DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 25<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2017-2018, p.799.

<sup>38</sup> YEM GOURI (Materi), « Bilan de l'unité du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone », *Penant* 1988, n° 797, pp. 293 ; DARBON (D), « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de jurisprudence administrative », in *Afrique Contemporaine*, n° spécial 1990, p. 24. KOUASSIGAN (Guy-Adjété), *Quelle est ma loi ? : tradition et modernisme dans le droit de la famille en Afrique noire*, Pédone, Credila, Paris, 1974, pp. 19-20 ; DEGNI SEGUI (René), *La succession d'Etats en Côte d'Ivoire*, Thèse de Doctorat, Aix-Marseille, 1979, 2 T, 504 p.

<sup>39</sup> ONDOA (Magloire), *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats d'Afrique noire francophone*, thèse de doctorat d'Etat, 1996, 968 p.

Burkina Faso, du Sénégal et la Côte d'Ivoire. Alors, il convient de se poser la question suivante : *quel est le traitement réservé à la démission dans le droit administratif des États d'Afrique noire francophone ?*

À partir de cette question, un double intérêt se dégage, l'un théorique et l'autre pratique.

Sur le plan théorique, la réflexion se situe dans le cadre de la théorie de l'institution chère à Maurice Hauriou<sup>40</sup> dans la mesure où, l'institution-organe<sup>41</sup> doit sa survie à la pérennité de l'action des personnes qui la composent. Elle s'inscrit également dans le cadre de la théorie du service public<sup>42</sup> et met en rapport la démission avec les principes de gestion des services publics notamment l'adaptabilité et la continuité précieuses à Rolland<sup>43</sup>.

Sur le plan pratique, la démission peut être causée par la défaillance soit du démissionnaire ou même de l'administration qui l'emploie et en tout état de cause elle peut être à l'origine des défaillances. L'étude va nous amener à voir si l'auteur de la démission est le maître de son acte. Elle va permettre en outre d'appréhender la manière dont sont expédiées les affaires courantes lorsqu'un agent remet sa démission. Par ailleurs, elle conduit à voir si celui ou celle en faveur de qui s'est faite une démission perd immédiatement toutes ses prérogatives et quel en est le sort pour l'administration.

---

<sup>40</sup> HAURIOU (Maurice), « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la Nouvelle Journée, n° 23, 1925, p. 96.

<sup>41</sup> Cette expression est synonyme d'institution-personne selon BERGEL (Jean Louis), il l'oppose aux institutions-mécanismes. Voir *Méthode du droit. Théorie générale du droit*, Paris, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1989, pp.180-182.

<sup>42</sup> DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel. Théorie générale de l'Etat*, T. II, 3<sup>e</sup> éd., 1928, 887p. ; DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel. La règle de droit- le problème de l'Etat*, T I, 3<sup>e</sup> éd., Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1927,794p.

<sup>43</sup> ROLLAND (L.), Cours de DES, Paris 1934 cité par ESPLUGAS (Pierre), *Conseil Constitutionnel et service public*, Paris, LGDJ, thèse, 1994, p.157 ; MELLERAY (F.), « Retour sur les lois Rolland », *Mélanges en l'honneur de Jean François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp.709-722.

En vue d'atteindre l'objectif précédemment posé, en dépit d'une pluralité des méthodologies<sup>44</sup>, la méthode retenue est principalement juridique. C'est dire que l'étude fait usage du positivisme méthodologique<sup>45</sup>, c'est-à-dire une méthode qui voit dans le droit posé, le seul droit susceptible d'être étudié<sup>46</sup>. Elle s'appuie sur l'exégèse qui repose sur l'interprétation des textes juridiques en vigueur<sup>47</sup> et sur la casuistique qui consiste à l'interprétation des décisions de justice<sup>48</sup>. La méthode comparée est utilisée comme une méthode supplémentaire<sup>49</sup> puisqu'on envisage de s'intéresser à ce qui se passe au-delà des frontières<sup>50</sup>.

Au regard de tout ce qui précède, il convient de dire que la démission fait l'objet d'un traitement ambivalent en droit administratif des États d'Afrique noire francophone en ce sens que les modalités de la démission varient selon qu'il s'agit des responsables ou des agents. Sa portée est également contrastée tant pour le démissionnaire que pour l'administration. C'est la raison pour laquelle, c'est un procédé diversement envisagé **(I)** et ayant une portée indubitablement contrastée **(II)**.

### **I : Un procédé diversement envisagé**

Une analyse juridique de la démission permet de constater qu'elle varie en fonction de l'emploi ou du statut de la personne qui pose l'acte. Si la base juridique des départs volontaires des serviteurs publics peut parfois être la même, les modalités en sont très différentes, qu'il s'agisse de la démission des responsables **(A)** ou de celle des agents **(B)**.

---

<sup>44</sup> CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2014, p. 9.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>46</sup> WALINE (Marcel), « Positivisme philosophique, juridique et sociologique », *Mélanges offerts à Raymond Carré De Malberg*, Librairie Edouard Duchemin, 1977, p. 523.

<sup>47</sup> CARBONNIER (Jean), *Droit civil*, Paris, Tome 2, PUF, 1977, p. 37.

<sup>48</sup> WALINE (Jean), *Droit administratif*, Paris, 27<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018, p. 160.

<sup>49</sup> Lire utilement, BLAGOJEVIC (Borislav), « Le droit comparé : méthode ou science », *RIDC*, Vol 5, n°4, 1953, p. 652.

<sup>50</sup> VAN DER HELM (A.-J) et MEYI (V. M), « Comparer en droit » : essai méthodologique, *Cerdic*, 1991, p. 7.

## A/ La simplification de la démission des responsables

En droit administratif, le formalisme entourant la démission des hauts responsables administratifs apparaît simple. Les textes particuliers régissant leurs fonctions ne font pas de précisions particulières quant à la fin de leurs fonctions par voie de démission (1). N'étant soumis à aucune exigence particulière, il en résulte que la prise d'effet de la démission de ces responsables est variable (2).

### 1- Un formalisme allégé

Si la plupart des textes se caractérisent par un certain laconisme quant à l'encadrement de la démission des hauts responsables administratifs, d'autres encore apportent un certain nombre de précisions quant aux modalités. Il découle de ces textes une certaine simplification de la procédure de démission.

La plupart des textes encadrant les fonctions des responsables d'administration ne précisent pas les modalités suivant lesquelles ces derniers peuvent démissionner. C'est généralement le cas des dirigeants des établissements et entreprises publiques. Les textes régissant ces structures évoquent les situations pouvant entraîner la fin d'une fonction, parmi lesquelles la démission, sans aucune précision<sup>51</sup>. Ce laconisme qui peut parfois justifier la mise à l'écart du dirigeant par le Conseil d'Administration ne permet cependant pas de discerner facilement

---

<sup>51</sup> Le décret n°2014-679/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant statut général des établissements publics de prévoyance ; le décret n°2014-679/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant statut général des établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique. Au Cameroun la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics ; Au Cameroun, La loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques au Cameroun décret n°2019/109 du 04 mars 2019 portant réorganisation de la mission d'étude pour l'aménagement et le développement de la région du Nord. Sénégal, voir la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; la loi n° 2015-26 du 28 décembre 2015 relative aux universités publiques.



les départs volontaires des révocations<sup>52</sup>. En effet, dans le journal officiel du Cameroun, on constate un phénomène de mode qui ressort des actes issus des procès-verbaux de conseil ou d'Assemblée Générale : « ... constate la démission de l'administrateur ou directeur général et la cooptation ou la nomination de... »<sup>53</sup>. En réalité, celle-ci n'est qu'une formalité de la loi et aucun contrepoids n'est observé. Les limogeages sont déguisés en démission. L'interprétation qui peut résulter de ce silence du législateur est que les hauts fonctionnaires, les administrateurs ou les directeurs généraux d'entreprises publiques sont libres de démissionner de leur mandat à tout moment, sans qu'un préavis soit préalablement donné. Toutefois, la démission étant un acte de volonté, doit laisser des traces<sup>54</sup>. Pour cela, le responsable qui démissionne doit notifier sa décision à l'autorité de nomination.

Certains textes sont encore plus précis sur les modalités de démission des responsables soumis à leur encadrement. Il en est ainsi du décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des Chefferies Traditionnelles. Celui-ci prévoit en effet que « la vacance d'une chefferie traditionnelle intervient par suite de décès, de destitution, de démission ou d'incapacité physique ou mentale permanente du titulaire, dûment constatée par un médecin public requis à cet effet »<sup>55</sup>. Le texte précise que le Préfet qui pourvoit au remplacement du chef démissionnaire transmet par voie hiérarchique aux autorités compétentes, le procès-verbal de consultation accompagné d'une copie de l'acte officiel prouvant la vacance de la chefferie. Cela subodore que la démission ne

---

<sup>52</sup> SANGUE FOTSO (Robert), *L'efficacité de la structure de contrôle des entreprises camerounaises. Gestion et management*, Thèse de Doctorat en sciences de gestion, Université de Franche-Comté, 2011, p. 40.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Côte d'Ivoire, article 6 du décret n°2021-28 du 20 janvier 2021 déterminant les règles d'administration, de gestion, de contrôle, de dissolution et de liquidation des sociétés d'Etat. Lorsqu'une personne physique exerce déjà deux mandats d'administrateur dans des sociétés d'Etat, il est mis fin, dans un délai de trois mois à compter de la date de sa nomination à un troisième mandat, à son mandat d'administrateur le plus ancien. La fin du mandat, prévue à l'alinéa précédent, intervient par démission de l'intéressé, notifiée au président du Conseil d'administration.

<sup>55</sup> Article 9 du décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des Chefferies Traditionnelles.

saurait être faite par voie orale, elle doit laisser une trace qui devra être transmise à l'autorité compétente<sup>56</sup>.

Au niveau des collectivités territoriales décentralisées, les exigences entourant la démission des membres des organes délibérants et des exécutifs locaux sont plus explicites. Déjà, on peut constater que la démission y prend deux formes ; une forme implicite, encore qualifiée de démission de fait<sup>57</sup>, se caractérisant par le constat de l'absence prolongée lors des sessions du conseil municipal<sup>58</sup> ; et la déclaration de démission par une autorité précise<sup>59</sup>. Ainsi, tout membre du conseil, dûment convoqué, qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois sessions successives, peut-être, après avoir été invité à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le président, après avis du conseil de la collectivité en cause. Dans cette hypothèse, le juge administratif en Afrique contrôle de manière rigoureuse le respect scrupuleux de ces dispositions. Le juge administratif sénégalais a eu plusieurs fois l'occasion d'annuler des décisions du conseil qui ne se conformait pas aux prescriptions législatives. C'est dans ce sens qu'il a annulé la délibération n° 01/2019/CDTK du conseil municipal de la commune de Djida Thiaroye Kao du 9 mai 2019 déclarant démissionnaire les conseillers municipaux Mamadou Guèye, Oulimata Guèye, Sophie Ndiaye Sissoko, Penda Sène Guèye, Moussa Ba, Sidy Fall, et Moussa Hamady. Le juge sénégalais affirme en occurrence qu'« *encourt annulation, la délibération par laquelle un conseil municipal, au lieu de se limiter à émettre un avis, a déclaré la démission de fait de conseillers municipaux pour absence successive à trois réunions du conseil, alors que cette prérogative est réservée au maire en vertu de l'article 157 du code général des collectivités territoriales* »<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Article 13 du Décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des Chefferies Traditionnelles.

<sup>57</sup> Voir au Sénégal, CS, arrêt n°18 du 28 mai 2020, *Oulimata Guèye et autres c/Commune de Thiaroye Djida Kao*.

<sup>58</sup> Le code général des CTD du Cameroun, tout comme celui du Sénégal parlent de l'absence de trois sessions. Voir respectivement les articles 188 et 66.

<sup>59</sup> Il peut s'agir du Président de la République, du ministre des collectivités locales, ou du maire en fonction des cas.

<sup>60</sup> CS, arrêt n°18 du 28 mai 2020, *Oulimata Guèye et autres c/Commune de Thiaroye Djida Kao*.

À côté des démissions implicites, il existe une forme explicite ou « *volontaire* » de démission à travers l'expression non équivoque de la volonté de démissionnaire. Au Cameroun, la loi prévoit en effet que « *les démissions volontaires sont adressées par lettre recommandée au Maire avec copie au représentant de l'État. Elles sont définitives à compter de la date de l'accusé de réception par le Maire ou, en l'absence d'un tel accusé de réception, dans un délai maximal d'un mois, à compter de la date du nouvel envoi de la démission, constatée par lettre recommandée* »<sup>61</sup>. Les dispositions similaires se retrouvent dans la loi sénégalaise sur les collectivités locales. Cette dernière prévoit, en ce qui concerne par exemple les membres du conseil départemental, que « *les démissions volontaires sont adressées par lettre recommandée au président du conseil départemental, avec copie au représentant de l'État...* »<sup>62</sup>. Quant à la démission des chefs des exécutifs des collectivités locales, elle « *est adressée au Ministre chargé des Collectivités locales par lettre recommandée avec accusé de réception* »<sup>63</sup>. En fait, dès que la démission est actée, la prise d'effet est variable.

## **2- La variabilité de l'immédiateté de la prise d'effet de la démission**

Lorsque les agents publics occupant des emplois supérieurs, qu'il s'agisse des dirigeants d'entreprises publiques et parapublics, des directeurs d'administration, des Ministres, démissionnent de leurs fonctions ; la démission prend effet au jour de la communication de celle-ci à l'autorité de nomination. Ainsi, comme les agents titulaires d'emplois supérieurs peuvent être désinvestis à tout moment à la discrétion du

---

<sup>61</sup> Article 190 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général Collectivités Territoriales Décentralisées.

<sup>62</sup> Sénégal, articles 56, 57 et 68 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Burkina Faso, articles 173, 183, 189 de la loi 065-2009 du 9/12/2009 modifiant la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

<sup>63</sup> Voir notamment les articles 133 et 231 (1) de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

Gouvernement<sup>64</sup>, de la même manière ceux-ci peuvent mettre fin de leur propre initiative à leurs fonctions. Dans ce sens, il faut dire que la démission prend effet immédiatement sans autre forme de procédure que celle de la lettre de démission. Cette immédiateté vient de ce que ces fonctions sont essentiellement révocables.

En principe, une fois la lettre de démission déposée, la démission prend effet immédiat, ladite autorité cesse d'exercer ses fonctions et ne peut plus assurer les affaires courantes. C'est dans ce sens que le décret n°2019/109 du 4 mars 2019 portant réorganisation de la mission d'étude pour l'aménagement et le développement de la région du Nord prévoit qu'« *en cas de vacance du poste de directeur général pour cause de décès, de démission ou d'empêchement définitif, et en attendant la nomination d'un nouveau directeur général par l'autorité compétente, le conseil d'administration prend toutes les dispositions nécessaires pour assurer la bonne marche de l'établissement public administratif concerné* »<sup>65</sup>.

D'un autre point de vue, la prise d'effet de la démission peut ne pas être immédiate. Dans les États d'Afrique noire francophone, le législateur subordonne, dans certains cas, la prise d'effet de la démission à l'accusé de réception de l'autorité adressataire. C'est ainsi qu'au Sénégal, l'article 66 de la loi portant code général des collectivités territoriales précise que les démissions volontaires des membres du conseil départemental « *sont définitives à partir de leur accusé de réception par le président du conseil départemental ou un mois après un second envoi*

---

<sup>64</sup> DI MALTA (Pierre), *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, Paris, LGDJ, 1961, p. 125.

<sup>65</sup> Article 33(3) du décret n°2019/109 du 04 mars 2019 portant réorganisation de la mission d'étude pour l'aménagement et le développement de la région du Nord. Le décret n°2014-679/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant statut général des établissements publics de prévoyance ; le décret n°2014-679/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant statut général des établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique. Au Cameroun la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant Statut général des établissements publics ; Au Cameroun, La loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant Statut général des entreprises publiques au Cameroun décret n°2019/109 du 04 mars 2019 portant réorganisation de la mission d'étude pour l'aménagement et le développement de la région du Nord. Sénégal, voir la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; la loi n° 2015-26 du 28 décembre 2015 relative aux universités publiques.

*de la démission par lettre recommandée* ». Dans d'autres cas, les démissions sont définitives à compter de la date de leur acceptation par le Ministre chargé des collectivités territoriales ou, le cas échéant, dans un délai maximal d'un mois à compter de l'envoi d'une nouvelle lettre recommandée<sup>66</sup>. Il faut dire qu'accuser réception ne signifie pas acceptation de la démission, il s'agit de deux éléments dans la procédure d'élaboration des actes administratifs. Si dans certains cas, la démission prend effet à compter du jour où l'autorité adressataire accuse réception de la lettre de démission, dans d'autres cas, elle prend effet à compter de la date d'acceptation par cette dernière<sup>67</sup> ou elle est définitive à partir de la date du dépôt de l'acceptation sur le bureau du président<sup>68</sup>. En cas de démission acceptée, dûment constaté par le bureau, le président est provisoirement remplacé par un membre du bureau dans l'ordre d'élection et, à défaut, par un conseiller départemental pris dans l'ordre du tableau<sup>69</sup>. À la session ordinaire suivante, il est procédé au remplacement du président définitivement empêché. Le bureau est complété en conséquence s'il y a lieu. Lorsque le président démissionne, son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions<sup>70</sup>.

La jurisprudence africaine ne fournit pas de règles strictes concernant la détermination de la date d'effet de la démission. Le juge administratif français s'était déjà prononcé sur la prise d'effet de la démission des responsables d'administration, notamment des Maires, dans une affaire en date du 26 mai 1995, *Etna c/Ministre des départements et territoires d'Outre-Mer*. Dans cette affaire, le maire de Vieux-

---

<sup>66</sup> Sénégal, articles 56 et 57 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>67</sup> Articles 197 et 284 de la loi 065-2009 du 9/12/2009 modifiant la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso : « La démission des adjoints au maire est adressée à l'autorité de tutelle rapprochée par lettre sous le couvert du maire ; elle est définitive à partir de la date de l'acceptation par l'autorité de tutelle ». Sénégal, articles 56 et 57 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>68</sup> Article 193 de la loi 065-2009 du 9/12/2009 modifiant la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. Sénégal, articles 56 et 57 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>69</sup> Voir article 64 du CGCL du Sénégal.

<sup>70</sup> Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

Habitants avait donné sa démission au préfet le 4 décembre 1994. Ce dernier, par lettre du 26 décembre 1994, l'avait acceptée et notifié cette acceptation le 4 janvier 1995, en fixant la date d'effet de la démission au 7 janvier 1995. Toutefois, le maire avait décidé le 5 janvier 1995 de reprendre sa démission. Le Conseil d'État a considéré qu'en dépit du fait que le préfet avait accepté, à la demande du maire, d'en fixer la date d'effet au 7 janvier 1995, la démission était devenue définitive le 4 janvier 1995<sup>71</sup>.

Ce régime de la démission est, à certains égards, différent de celui des agents qui se caractérise par la rigidité.

## **B/ La rigidification de la démission des agents**

Contrairement aux personnes exerçant les hautes responsabilités, la démission des agents est soumise à des conditions plus rigoureuses. La rigidification est liée au formalisme renforcé qui entoure la démission de ces derniers (1), mais encore, la démission ne prend pas d'effet immédiatement (2).

### **1- Un formalisme renforcé**

Si l'ensemble des statuts de la fonction publique en Afrique reconnaissent aux agents publics le droit de démissionner en rompant la relation de travail avec l'administration et quitter définitivement leur emploi, il reste que, pour y parvenir, les textes posent un certain nombre de conditions préalables qui varient selon que l'agent qui souhaite démissionner est titulaire ou contractuel. Dans ce cas, il convient de distinguer la situation du fonctionnaire de la situation des contractuels<sup>72</sup>. Le Conseil d'État français note à ce sujet que « *les agents contractuels et les fonctionnaires ne se trouvent pas dans la même situation juridique au regard du service public* »<sup>73</sup>, en raison de la « *nature particulière*

---

<sup>71</sup> Conseil d'État du 26 mai 1995, *Etna c/Ministre des départements et territoires d'Outre-Mer*.

<sup>72</sup> BIART (Jérôme), *Les incompatibilités dans la fonction publique*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Sorbonne Paris, 2015, p. 43.

<sup>73</sup> C.E, 11 janv. 1980, *Sieur Delaunay*, rec. p. 780.

*des liens* »<sup>74</sup> qui s'établissent entre l'administration et ses agents contractuels.

En ce qui concerne la démission des agents publics titulaires, Roger Bonnard l'appréhende comme « *un acte unilatéral du fonctionnaire qui est soumis à la condition suspensive de l'acceptation de l'administration* »<sup>75</sup>. Au regard de cette définition, il ressort que la démission est conditionnée par deux essentiels. L'acte unilatéral de désinvestiture et la réponse de l'administration.

L'acte unilatéral de désinvestiture signifie que la démission, en raison de sa gravité, résulte de la volonté, de l'initiative du fonctionnaire<sup>76</sup>. Cette volonté se manifeste par un acte écrit<sup>77</sup> du fonctionnaire marquant sa volonté expresse et non équivoque de quitter son administration ou son service<sup>78</sup>. C'est ce dernier lui-même qui adresse par écrit l'offre de démission à l'autorité chargée du pouvoir de nomination, par voie hiérarchique. La démission ne se fait pas par une simple déclaration orale, elle ne se devine pas, elle doit laisser une trace écrite<sup>79</sup>. L'exigence d'une notification écrite de la démission permet non seulement d'éviter toutes les contestations qui pourraient naître sur l'intention

---

<sup>74</sup> C.E., 30 oct. 1998, *Ville de Lisieux*, rec. p. 375.

<sup>75</sup> BONNARD (Roger), *Précis de droit administratif*, op.cit., p. 455.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Article 117 du SGFP du Cameroun. Articles 28 et 184 de la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique du Burina Faso. Article 185 de la loi n°003-2017/CNT portant statut de la fonction publique locale du Burina Faso.

<sup>78</sup> Article 84 du décret n° 93-607 du 2 Juillet 1993, portant modalités communes d'application du Statut général de la Fonction Publique. « *La démission ne peut résulter que d'une demande écrite du fonctionnaire marquant sa volonté non équivoque de quitter l'Administration. Elle n'a d'effet qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination et prend effet à la date fixée par cette autorité. La décision de l'autorité compétente doit intervenir dans le délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande par le ministre chargé de la Fonction Publique. Passé ce délai, la démission est réputée acceptée* ». Ministère de la Fonction Publique de la République de Côte d'Ivoire, Programme de formation en administration de base, session 2022 des admis aux concours directs, de recrutement et recrutement exceptionnel, au titre de l'année 2021. Module : Déontologie de la Fonction Publique, p. 23.

<sup>79</sup> OWONA (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 159.

même de démissionner, mais également de la distinguer de l'abandon de poste qui est une faute susceptible de sanction<sup>80</sup>.

Par ailleurs, l'acte de démission doit être libre. L'administration devra vérifier que le fonctionnaire n'a pas demandé sa démission sous la contrainte ou dans un état grave de dépression, et qu'il comprend les conséquences statutaires et financières d'une démission. Sur ce plan, en l'absence de données concrètes fournies par les juridictions africaines, il convient de noter que le Conseil d'État français exige que l'auteur de la démission ne doive pas avoir été contraint à la démission<sup>81</sup>. Ainsi, la démission sera considérée comme une révocation s'il est établi qu'elle a été accordée sous la contrainte.

En ce qui concerne la réponse de l'autorité de nomination de l'agent, elle peut consister en l'acceptation ou au refus de la demande de démission. Elle peut également l'accepter tout en fixant la date de fin de fonction à une date différente de celle demandée pour tenir compte notamment, des nécessités de service. L'acceptation de l'administration signifie quant à elle que la désinvestiture du fonctionnaire par lui-même n'est pas automatique, elle est conditionnée par une condition suspensive qui est l'acceptation de l'administration. Les statuts des fonctionnaires dans les États d'Afrique noire francophone prévoient de manière générale que la démission n'est effective qu'autant qu'elle a été acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination et prend effet à la date fixée par cette autorité<sup>82</sup>. Ce dernier dispose d'un délai précis pour se prononcer sur la demande du fonctionnaire. Passez ce délai légal, la demande est réputée être acceptée. En d'autres termes, l'autorité de nomination est tenue, dans un délai déterminé, et à compter de la date de réception de l'offre de démission, de notifier au fonctionnaire intéressé la décision acceptant ou refusant sa démission. Il faut dire que l'intérêt du service fonde les restrictions importantes apportées

---

<sup>80</sup> PLANTEY (Alain), LORIOT (François), *La fonction publique internationale : Organisations mondiales et européennes*, *op.cit.*, p. 187.

<sup>81</sup> CE 13 janv. 1988, *Melle Antonini*, *Dr. adm.* 1988, n° 111.

<sup>82</sup> Article 117 du SGFPE du Cameroun. Article 184 de la loi n°081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique du Burina Faso. Côte d'Ivoire décret n° 93-607 du 2 Juillet 1993, portant modalités communes d'application du statut général de la Fonction Publique.



à la liberté de démissionner du fonctionnaire, et donc à ses libertés professionnelles<sup>83</sup>. Ce dernier, lorsqu'il manifeste sa volonté de démissionner, est exposé à un refus de son l'administration qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire : « *l'offre de démission d'un agent public n'aura (...) de chance de triompher des nécessités, des besoins ou encore de la bonne marche du service avancés par l'autorité supérieure* »<sup>84</sup>. Cette situation dans laquelle se trouve potentiellement le fonctionnaire de devoir demeurer en poste contre sa volonté ne constitue en rien une violation de la liberté individuelle<sup>85</sup> et ne constitue pas davantage un travail forcé<sup>86</sup>.

De leur côté, les textes régissant la carrière des agents contractuels n'emploient pas seulement le terme de démission, mais aussi celui de résiliation ou de rupture à l'initiative du salarié<sup>87</sup>. La démission se présente généralement comme la rupture d'un contrat de travail à durée déterminée<sup>88</sup>. Elle constitue la contrepartie du droit de licenciement de l'administration. Elle suppose une manifestation claire et non équivoque de la part de son auteur de mettre fin au contrat<sup>89</sup>. Pour qu'elle soit régulière, la démission doit respecter un ensemble de conditions légales et conventionnelles qui ont été préalablement posées<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> ARROYE (Julie), « À qui la liberté : fonctionnaire ou salarié ? », *RDLF*, 2017, *Chronique Classée de Droit Administratif*, n°18.

<sup>84</sup> BALDOUS (A), « L'intérêt du service dans le droit de la fonction publique », *RDP*, 1985, p. 937.

<sup>85</sup> CE, 19 mars 1997, n° 134197, *AFJP*, 1997, p.41.

<sup>86</sup> ARROYE (Julie), « À qui la liberté : fonctionnaire ou salarié ? », *RDLF*, 2017, *Chron.* n°18.

<sup>87</sup> Article 7 du décret n° 78/484 du 9 novembre 1978 Fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du Code du Travail ; article 34 alinéa 1 du code du travail camerounais. Au Burkina, voir la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique modifiée par la loi n°019-2005/AN du 18 mai 2005.

<sup>88</sup> NDEYE NDOYE, *Le licenciement pour motif personnel en France et au Sénégal. Étude de droit comparé*, thèse de doctorat en droit Privée, Université de Strasbourg, 2012, p. 17.

<sup>89</sup> MAZEAUD (Antoine), *Droit du travail*, Paris, *LGDJ-Montchrestien*, 4<sup>e</sup> éd., 2004, p. 380.

<sup>90</sup> KUMBU KI NGNIMBI, *Droit du travail*, Manuel d'enseignement, Kinshasa, janvier 2010, p. 45.

En effet, la démission est subordonnée à un préavis<sup>91</sup> et elle doit être notifiée par écrit à l'administration avec indication du motif de la rupture<sup>92</sup>. Ainsi, la démission, soit l'acte unilatéral du salarié, demeure soumise à une obligation d'un préavis<sup>93</sup> dont les délais varient en fonction de chaque législation. Elle ne se présume point. Elle résulte de la manifestation de volonté expresse et non équivoque du travailleur de mettre fin au contrat<sup>94</sup>.

Au regard de ce qui précède, il faut dire que la démission d'un agent public est conditionnée par l'expression formelle et non équivoque de sa volonté. L'absence d'une manifestation de volonté formelle du travailleur ne constitue pas une démission<sup>95</sup>. Dès lors, toute rupture à l'initiative du salarié qui ne repose pas sur sa volonté expresse de mettre fin au contrat n'est pas juridiquement une démission. Mais dès que la démission est actée ou formellement exprimée, elle ne prend effet qu'ultérieurement.

## 2- La prise d'effet différée

Lorsque la démission d'agent est actée, la prise d'effet varie en fonction de son statut.

En ce qui concerne les fonctionnaires, si l'administration accepte la démission, elle détermine la date d'effet de celle-ci selon les nécessités du service. La démission est alors irrévocable<sup>96</sup>. Si le fonctionnaire ne respecte pas la date déterminée par son l'administration publique, il pourra faire l'objet de poursuites disciplinaires, ainsi que d'une procédure d'abandon de poste. En d'autres termes, l'agent public

---

<sup>91</sup>ARROYE (Julie), « À qui la liberté : fonctionnaire ou salarié ? », *RDLF*, 2017, *Chronique Classée de Droit Administratif*, n°18.

<sup>92</sup> Article 34 alinéa 1 du code du travail.

<sup>93</sup> MORIN (Fernand), « Démission et congédiement : la difficile parité des règles de droit applicables à ces deux actes », *Revue générale de droit*, Vol. 43, n° 2, p. 641.

<sup>94</sup> Article 39 de l'Avant-Projet d'Acte uniforme relatif au Droit du Travail du 24 novembre 2006.

<sup>95</sup> Cour d'appel de l'ouest Cameroun, arrêt n°29/social du 06 mai 2010, affaire *Général de Distribution des Boissons (GDB) contre Nde Moutsetou*.

<sup>96</sup> MAUS (Didier), « Démissions et révocations des ministres sous la Ve République », *Pouvoirs*, n°36, p. 123.

démissionnaire qui cesse ses fonctions malgré le refus de l'autorité investie du pouvoir de nomination, avant l'acceptation expresse de sa démission ou avant le délai fixé par celle-ci est licencié pour abandon de poste<sup>97</sup> ou peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Telle est la position du législateur dans les États d'Afrique noire francophone<sup>98</sup>. Une telle position signifie que la démission des agents publics n'est pas automatique, elle est différée, voire conditionnée par la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination et l'écoulement d'un certain délai. Ce délai varie en fonction de la législation de chaque État<sup>99</sup>. Passé ce délai, la démission est réputée acceptée<sup>100</sup>. L'acceptation de la démission est sanctionnée par un arrêté fixant la date de prise d'effet de la démission<sup>101</sup>.

En cas de refus d'acceptation, l'intéressé peut saisir la commission paritaire qui émet un avis motivé et, le cas échéant, le juge administratif en contrôlera les motifs. Il faut ajouter, par exception au principe selon lequel une personne n'a pas intérêt à contester une décision qui lui donne satisfaction, un agent public est recevable à contester la décision par laquelle l'administration accepte sa démission ou le radie des cadres à la suite de cette acceptation<sup>102</sup>. La démission du fonctionnaire, une fois acceptée, est irrévocable<sup>103</sup>, c'est-à-dire qu'elle ne peut plus être retirée et les liens avec le service sont rompus.

---

<sup>97</sup> Article 185 de la loi n°081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant Statut général de la fonction publique de l'État du Burkina Faso.

<sup>98</sup> Article 86 de la loi n° 92-570 du 11 Septembre 1992 portant Statut général de la fonction publique de Côte d'Ivoire ; article 68 de la loi n° 93-09 du 18 janvier 1993 portant Statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'État de Mauritanie.

<sup>99</sup> Au Cameroun, il est de trois mois (article 117(3) du décret portant Statut général de la fonction publique de l'État. Au Burkina Faso, ce délai est d'un mois (Article 184 de la loi n°081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant Statut général de la fonction publique de l'État du Burkina Faso). En Côte d'Ivoire, il est de deux mois (loi n° 92-570 du 11 Septembre 1992 portant statut général de la fonction publique).

<sup>100</sup> Côte d'Ivoire décret n° 93-607 du 2 Juillet 1993, portant modalités communes d'application du statut général de la Fonction Publique.

<sup>101</sup> Article 184 de la loi n°081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant Statut général de la fonction publique de l'État du Burkina Faso.

<sup>102</sup> AUBY (Jean-Marie), et al., *Droit de la fonction publique. État, Collectivités locales, Hôpitaux*, 7<sup>e</sup> édition, 2012, p. 385.

<sup>103</sup> Article 85 de la loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant Statut de la fonction publique de la République de Côte d'Ivoire.

En ce qui concerne les agents publics contractuels, leur démission n'a également « *d'effet qu'autant qu'elle est acceptée par l'État et cette acceptation la rend irrévocable* »<sup>104</sup>. Celle-ci doit résulter de la volonté de rompre sa relation de travail avec l'administration et de quitter définitivement son emploi. Si la lettre de démission, qui est le moyen au travers duquel se manifeste la volonté de démissionner, est remise en main propre à l'administration par le salarié, elle prend effet dès contre-signature de cette lettre par l'administration. En revanche, si la lettre de démission est adressée par lettre recommandée, elle prend effet à la date de première présentation de ce courrier à l'administration. Toutefois, la démission doit être demandée avant la date souhaitée de cessation de fonctions dans un délai qui dépend de l'ancienneté de l'agent au sein du service. C'est dans ce sens que le décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'État au Bénin dispose que : « *lorsque l'agent contractuel de l'État décide d'une rupture unilatérale du contrat de travail, il doit en faire notification à l'État en respectant un délai fixé comme suit : six mois pour les agents relevant des catégories A et B ; trois mois pour les agents relevant des catégories C et D* »<sup>105</sup>.

Ainsi, en cas de démission, le salarié doit respecter certaines règles, dont le préavis de démission, la réponse de l'administration qui peut consister en une acception ou un refus<sup>106</sup>. Durant la période de préavis, le salarié doit continuer à assurer ses fonctions au sein de l'entreprise. Si le salarié indique une date de départ dans sa lettre de démission, il doit veiller à respecter le délai du préavis de démission mis en place selon son contrat de travail. Le début du préavis de démission débute à la réception de la lettre de démission. La durée légale du préavis de démission varie en fonction des conventions collectives en vigueur. De ce fait, aux termes de l'article 47 du décret n° 2008-377 du 24 juin 2008

---

<sup>104</sup> Article 46 du décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'État du Bénin.

<sup>105</sup> Article 44.

<sup>106</sup> Article 7 du décret n° 78/484 du 9 novembre 1978 fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du Code du Travail ; article 34 alinéa 1 du Code du travail camerounais. Article 47 du décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'État du Bénin.

portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'État du Bénin précité, « *la démission prend effet pour compter de la date fixée par l'acte d'acceptation ou en cas de silence de l'autorité compétente, quatre mois à partir de la date de réception de la demande de démission* ». Ainsi, l'agent contractuel de l'État qui cesse ses fonctions malgré l'opposition de l'Administration, avant l'acceptation expresse ou tacite de sa démission ou avant la date fixée par l'autorité utilisatrice, se retrouve en situation d'abandon de poste et traité comme tel.

Par ailleurs, il faut dire que la démission d'un salarié produirait son effet auprès de l'administration, mais non nécessairement à la date de départ fixée par ce même salarié : « *l'administration ne peut être liée à la décision unilatérale de son cocontractant de mettre fin au contrat à telle date plutôt qu'à telle autre* »<sup>107</sup>. Dès que la démission est actée, sa portée est contrastée.

## II : Une portée indubitablement contrastée

Les effets produits par la démission ne sont pas linéaires. Ils varient en fonction d'un certain nombre d'éléments structurels ou conjoncturels. Leur appréciation importe à la compréhension du sort du démissionnaire et des rapports qu'il entretient avec l'administration à la suite de la manifestation de la rupture de collaboration. Ces effets ne sont alors observés qu'une fois la démission acceptée par l'autorité habilitée, qui a pour conséquence de clore la phase procédurale<sup>108</sup>. Dès ce moment, les conséquences juridiques peuvent produire leurs effets sur le démissionnaire et modifier le comportement de l'administration. C'est un élément indispensable pour que tous les effets juridiques qui sont attachés à la démission, selon leur différence<sup>109</sup>, puissent commencer à régir la nouvelle situation<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> MORIN (Fernand), « Démission et congédiement : la difficile parité des règles de droit applicables à ces deux actes », *op.cit.*, p. 647.

<sup>108</sup> OWONA (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 160.

<sup>109</sup> FALL (Ismaila Madior), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Études africaines », 2008, p. 246.

<sup>110</sup> MORIN (Fernand), « Démission et congédiement : la difficile parité des règles de droit applicables à ces deux actes », *Revue générale de droit, op. cit.*, p. 647.

Alors, en raison de ce que les effets de la rupture de la relation contractuelle ou du mandat sont variables selon les hypothèses<sup>111</sup>, leur analyse s'impose. C'est généralement sous les traits très contrastés que les choses se dessinent pour le démissionnaire (A) comme pour l'administration (B).

### **A/ Le contraste sur la situation du démissionnaire**

Au niveau de la personne démissionnaire, il y a interruption de la relation avec l'administration. Par conséquent, il perd la qualité de fonctionnaire ou d'agent de l'État. Ce dernier cesse d'agir et de se prévaloir des attributs que lui accordait sa fonction. Il s'ouvre automatiquement la phase de la liquidation des droits du démissionnaire<sup>112</sup>, bien que celui-ci reste assujéti à certaines obligations. C'est dire que la situation du démissionnaire est contrastée tant en ce qui concerne les avantages (1) que les obligations (2).

#### **1- Le contraste sur les avantages du démissionnaire**

Lorsqu'ils sont en activité, les responsables ou agents se voient attribuer des avantages. En dehors du statut en question et des éléments qui l'accompagnent, ce dernier doit attendre de l'administration la garantie de certains droits. Il s'agit des droits à la protection, à pension, à la rémunération, à la santé, à la formation permanente, au congé, à la participation<sup>113</sup>. Tous ces droits et avantages sont attachés à son statut lorsqu'il est en situation d'activité ou alors en détachement<sup>114</sup>. Lorsqu'il

---

<sup>111</sup> MARI (Dominique), MEDJAHED (Djamilia) et ORIF (Vincent), « Les ruptures du contrat de travail à l'initiative du salarié », *Le Droit Ouvrier*, n° 829, août 2017, p. 462.

<sup>112</sup> OWONA (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise, op.cit.*, p. 160.

<sup>113</sup> Article 24 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000.

<sup>114</sup> Article 78 à 90 loi n° 017/PR/2001 portant Statut général de la fonction publique du Tchad. Voir aussi article 125 à 134 de la loi n° 081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso ; article 70 à 77 du Décret n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000.

cesse de servir l'administration, il ne peut plus réclamer la garantie de ceux-ci sauf à quelques exceptions.

La première conséquence visible de la démission est la perte de la qualité d'agent ou d' élu. Cette perte de statut est actée une fois que les formalités exigibles ont été satisfaites par le démissionnaire et son administration de rattachement. Celui qui y a recours, est considéré comme avoir manifesté expressément la volonté de ne plus occuper son poste ou de ne plus prévaloir de son statut. Il a cessé définitivement ses fonctions<sup>115</sup>. Lorsqu'elle concerne un élu, elle s'analyse alors en un refus manifesté d'assumer le mandat confié par le corps électoral<sup>116</sup>. À cet effet, il n'est plus lié, sous aucun rapport juridique de dépendance, à son l'administration. Cette dernière en retour n'est plus tenue d'honorer ses obligations envers son agent par la garantie du salaire pareil pour ses avantages découlant de son statut lorsqu'il est en activité. L'intéressé perd la qualité et d'autres avantages.

Dans son principe, le salaire est considéré comme le prix d'un travail<sup>117</sup>, la contrepartie d'un effort fourni dans l'intention d'en être récompensé. Il est octroyé à son bénéficiaire après service fait<sup>118</sup>. Il apparaît alors logique que le démissionnaire n'effectue plus aucun service pour la communauté, il ne peut plus en retour avoir droit à un salaire. Le paiement de la solde étant la contrepartie de l'activité de l'agent sur un intervalle de temps généralement calculé à la mensualité, la rupture de l'activité vaut rupture de sa valorisation salariale. Le démissionnaire ne peut alors plus réclamer de salaire à l'administration, sauf pour des cas bien spécifiques des salaires impayés<sup>119</sup>. Mais de toutes les façons, le droit au traitement cesse. Pour le fonctionnaire démissionnaire, le

---

<sup>115</sup> Article 178 de la loi n° 081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso.

<sup>116</sup> DE VILLIER (Michel), LE DIVELLEC (Armel), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 118.

<sup>117</sup> AUBY (Jean-Marie), et Al., *Droit de la fonction publique. État, Collectivités locales, Hôpitaux*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, Coll. « Précis », 2018, p. 86.

<sup>118</sup> Article 13 de la loi n° 017/PR/2001 portant Statut général de la fonction publique du Tchad.

<sup>119</sup> AUBY (Jean-Marie) et Al., *Droit de la fonction publique. État, Collectivités locales, Hôpitaux*, *op.cit.*, p. 15.

lendemain du jour où il reçoit notification de l'acceptation de sa démission ou le jour fixé pour la radiation des cadres par l'autorité qui a accepté sa démission.<sup>120</sup>

Il reste tout de même que la démission acceptée dans le respect de modalités afférentes entraîne la liquidation des droits du démissionnaire conformément à la réglementation applicable aux pensions civiles<sup>121</sup>. Concrètement, en raison de la satisfaction à l'exigence de préavis, le concerné bénéficie du paiement de son salaire et des avantages habituels. Dans la législation du travail, il a également droit au reçu du solde de tout compte ; celui-ci reprenant l'ensemble des sommes à verser au salarié suite à la rupture du contrat<sup>122</sup>.

Il apparaît malgré tout que le départ du poste ne prive pas le concerné de l'ensemble de ses avantages. On peut constater le maintien éventuel de certains d'entre eux selon les circonstances. Il s'agit de la pension ou les cotisations sociales et des titres honorifiques. On peut également y ajouter les médailles et prix obtenus tout au long de sa carrière. Il est prévu dans les textes que le fonctionnaire en exercice puisse bénéficier de récompenses. Il en va de la lettre de félicitations et d'encouragement, du témoignage de satisfaction avec publication au Journal officiel ou encore de la décoration pour fait de service public<sup>123</sup> sans compter les possibilités offertes par les statuts particuliers.

Par principe, le démissionnaire conserve, dans l'intégralité les allocations familiales, les indemnités justifiées par les contraintes et les spécificités inhérentes à l'exercice de l'emploi. On y intègre également les indemnités représentatives de frais ou celle rétribuant des travaux supplémentaires effectifs, les avantages en nature qui sont tous des accessoires du traitement qui font partie de la rémunération. Ils lui sont

---

<sup>120</sup> Côte d'Ivoire, article 166 du décret n° 93-607 du 2 Juillet 1993, portant modalités communes d'application du Statut général de la Fonction Publique.

<sup>121</sup> Article 117 al. 4 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000.

<sup>122</sup> Code du travail français, article L. 1234-20. Cette rubrique comprend entre autres les congés payés, les indemnités compensatrices de préavis ou autre contrepartie financière.

<sup>123</sup> Article 172 de la loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso.



garantis si les conditions qui y donnent droit sont satisfaites. Il ressort du statut burkinabé que le fonctionnaire a droit à une pension retraite dans les conditions fixées par le régime des pensions applicables après cessation définitive des fonctions<sup>124</sup>. Cette cessation peut résulter d'une démission<sup>125</sup>. Sauf si la démission est transformée en « *licenciement pour refus de rejoindre le poste assigné ou pour abandon de poste est prononcé sans consultation du conseil de discipline* », auquel cas il n'y a pas droit<sup>126</sup>.

Au-delà de ces éléments, le contraste se poursuit par la liquidation des droits des démissionnaires liés aux pensions civiles<sup>127</sup>. Il peut bénéficier, en cas de démission régulière, du remboursement de ses cotisations pour la constitution de la pension retraite<sup>128</sup> si cela est acté avant que la durée minimale de cotisation ne soit atteinte pour en jouir. Il en est également cas du fonctionnaire stagiaire qui peut se voir rembourser ses cotisations<sup>129</sup>. Tous ces pertes et maintiens d'avantages se font sans que le concerné ne soit pour autant libéré de l'ensemble de ses engagements envers son administration.

## 2- Le contraste sur les obligations du démissionnaire

La relation professionnelle génère un ensemble d'obligations à l'égard de l'agent ou du responsable envers son administration. Ces obligations demeurent en principe tant qu'il est au service de celle-ci. Elles doivent normalement disparaître en cas de rupture du lien avec le service. Seulement, cette rupture n'éteint pas l'ensemble des obligations<sup>130</sup>. Certains des devoirs qui résultaient de la relation contractuelle, de coopération, de collaborateur ou statutaire demeurent valables, avec

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, article 67.

<sup>125</sup> *Ibid.*, article 184.

<sup>126</sup> *Ibid.*, article 191 al. 1 et 2.

<sup>127</sup> OWONA (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise, op.cit.*, p. 160.

<sup>128</sup> Article 118 al. 3 de la loi n° 017/PR/2001 portant Statut général de la fonction publique du Tchad.

<sup>129</sup> Article 24 al. 2 de la loi n°081-2015/CNT Portant statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso.

<sup>130</sup> CS/CA, jugement n°7/76-77 du 25 novembre 1976, *Atangana Valentin c/ État du Cameroun*.

un degré d'obligatorité relativement moindre. En effet, si les obligations fondamentales disparaissent, entre autres l'obligation de servir, il reste débiteur selon les règles générales ou particulières qui régissent son statut, d'un ensemble d'obligations envers son ancien l'administration. Il s'agit de l'obligation de réserve, de l'obligation de discrétion professionnelle pour les faits, documents et informations dont il a eu connaissance<sup>131</sup>. En cas de non-respect, il peut faire l'objet de poursuites pénales<sup>132</sup> et même disciplinaires.

La démission qui rompt le lien de collaboration ne prive pas le fonctionnaire d'assurer ses obligations envers l'administration. Encore que certaines d'entre elles ne prennent véritablement toute leur expression qu'une fois que le fonctionnaire n'est plus en activité. Ces obligations imposent qu'ils ne puissent divulguer les informations dont ils ont eu accès en raison de leur position au sein de l'administration.

Par ailleurs, si son acceptation rend la démission irrévocable, cela ne dégage pas le démissionnaire des faits qu'il aurait commis dans l'exercice de ses fonctions<sup>133</sup>. Il en ressort comme conséquence que le démissionnaire est et demeure responsable des fautes personnelles, professionnelles ou extra professionnelles qu'il aurait commises dans l'exercice<sup>134</sup> ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions<sup>135</sup> même après les avoir quittés volontairement.

En sus de ces obligations, le démissionnaire reste soumis le cas échéant à l'exercice de l'action disciplinaire pour les faits qui n'auraient

---

<sup>131</sup> Article 117 al. 5(§1) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 du Cameroun.

<sup>132</sup> OWONA (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise, op.cit.*, p. 160.

<sup>133</sup> Article 119 de la loi n° 017/PR/2001 portant Statut général de la fonction publique du Tchad.

<sup>134</sup> Article 187 de la loi n°003-2017/CNT portant Statut de la fonction publique locale du Burina Faso ; Article 117 al. 5(§1) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 du Cameroun. Article 85 du décret n° 93-607 du 2 Juillet 1993, portant modalités communes d'application du Statut général de la Fonction Publique

<sup>135</sup> OWONA (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise, op.cit.*, p. 160.

pas été révélés avant la validation de la démission<sup>136</sup>. Il est même interdit, dans des cas particuliers, de se porter candidat directement à la suite de démission, pour une fonction électorale au niveau national. C'est une restriction momentanée faite à la liberté de participer à la direction des affaires publiques<sup>137</sup> infligée au démissionnaire pour éviter le délit d'initié, la pris à partie, le conflit d'intérêts et s'assurer de son indépendance<sup>138</sup>.

On peut aussi prendre le cas du fonctionnaire mis détachement pour convenance personnelle<sup>139</sup> en raison d'un mandat électif. Si ailleurs, elle est considérée comme une sanction<sup>140</sup>, elle est envisagée simplement comme la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine<sup>141</sup>. Ce dernier peut alors démissionner de son poste électif ou nominatif et retourner à sa charge d'origine lorsque toutes les conditions sont satisfaites<sup>142</sup>. La démission est donc simplement la volonté de perdre un poste, en vue de récupérer un autre où il est titulaire. Le fonctionnaire mis en détachement d'office au gouvernement<sup>143</sup> retrouve son poste une fois sa démission actée. La raison pour laquelle il a été placé hors de son administration d'origine ayant disparu par son fait, il doit reprendre son occupation normale et principale.

---

<sup>136</sup> Article 186 de la loi n° 081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso.

<sup>137</sup> Article 13 al. 1 de la charte africaine des droits de l'homme et de peuple de 1981.

<sup>138</sup> Article 302 al. 2 al. 3 de la loi n° 2019/0 24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>139</sup> Article 82 al. 1 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 du Cameroun.

<sup>140</sup> KHADIR (Abdelkader), *Les garanties disciplinaires dans la fonction publique algérienne (réalités et perspectives)*, Thèse de doctorat en droit public, Université d'Es-Senia.Oran, 2010, p. 59.

<sup>141</sup> CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p.745.

<sup>142</sup> Article 84 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 du Cameroun.

<sup>143</sup> Article 78 à 90 de la loi n° 017/PR/2001 portant Statut général de la fonction publique du Tchad. Voir aussi article 125 à 134 de la loi n° 081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso ; article 70 à 77 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000.

Il peut également arriver que le fonctionnaire soit mis en disponibilité. La disponibilité est la situation du fonctionnaire qui tout en restant attaché à son cadre, est temporairement placé hors du corps auquel il appartient<sup>144</sup>. Il cesse de bénéficier dans cette position de ses droits à la rémunération, à l'avancement et à la retraite<sup>145</sup>. A l'expiration du délai prévu par la réglementation, il est tenu de réintégrer son poste de travail. Mais il peut arriver qu'il refuse de réintégrer son poste. Face à une telle situation de refus, on parle d'abandon de poste. C'est ce qui ressort de l'article 99 du Statut général de la fonction publique du Tchad qui dispose que : « *le fonctionnaire qui, à l'issue d'une mise en disponibilité, n'en sollicite pas le renouvellement trois mois avant l'échéance ou qui refuse de regagner son service un mois après la signature l'arrêté de réintégration, est considéré comme ayant abandonné son poste et encourt une révocation après avis de la Commission Administrative Paritaire* »<sup>146</sup>. L'abandon de poste se distingue de la démission. Contrairement à la démission - qui est la manifestation claire et non équivoque du fonctionnaire de mettre un terme à ses fonctions -, l'abandon de poste est l'absence prolongée de ce dernier de son poste, sans autorisation et sans avoir prévenu son supérieur hiérarchique. Ainsi toute absence irrégulière d'une durée d'au moins trente jours consécutifs est considérée comme un abandon de poste<sup>147</sup>. La loi sénégalaise emploie le terme démissionnaire pour qualifier une telle situation<sup>148</sup>, pourtant aucune manifestation de volonté n'a été initiée par le fonctionnaire auprès de son supérieur, en vue de quitter définitivement le corps auquel il appartenait. Le refus d'intégrer son poste après l'expiration du délai

---

<sup>144</sup> OWONA (Joseph), *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, EDICEF, 1985, p.67.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> Article 99 de la loi n°017-PR-2001 du 31 décembre 2001 portant Statut général de la fonction publique.

<sup>147</sup> Article 105 alinéa du décret n°2000/287 du 12 octobre 2000 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'Etat du Cameroun.

<sup>148</sup> Loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut général des fonctionnaires. Article 84 : « ... *A l'expiration de la période de disponibilité ... est considéré comme démissionnaire le fonctionnaire qui n'a pas sollicité soit sa réintégration, soit le renouvellement de sa disponibilité lorsque celui-ci est prévu* ».

de la disponibilité a pour conséquence la révocation du fonctionnaire<sup>149</sup>. La révocation tout comme la démission met fin à la fonction du fonctionnaire, mais à la différence de celle-ci, elle émane plutôt de l'autorité qui détient le pouvoir de sanction, et est considérée comme une sanction disciplinaire. Celui-ci doit tout de même être notifié. Au Cameroun, le fonctionnaire qui abandonne son poste est révoqué d'office après mis en demeure resté sans effet<sup>150</sup>. Au Tchad il ne peut y avoir révocation qu'après avis de la commission administrative paritaire<sup>151</sup>. Elle est une mesure d'exclusion définitive du fonctionnaire qui prend effet en compter de la date de cessation de service<sup>152</sup>. Elle emporte liquidation de tous les droits du fonctionnaire, y compris éventuellement sa pension retraite<sup>153</sup>. Ainsi, selon la gravité de la faute, elle peut être prononcée sans suspension, ni suppression des droits à pension, ou avec suppression des droits à pension<sup>154</sup>. La situation du révoqué, tout comme celui du démissionnaire n'est pas sans incidence dans l'administration.

## **B/ Le contraste sur la situation de l'administration**

La démission d'un agent porte un coup à l'administration. La perte d'un membre est toujours préjudiciable si la situation n'est pas rapidement corrigée, puisque ce dernier fait partie d'une chaîne fonctionnelle qui risque d'être interrompue. Or, l'administration à l'obligation d'assurer, peu importe les circonstances, la continuité du service public<sup>155</sup>. Elle ne peut s'en départir, il y va de ses missions d'intérêt général dont elle a la charge. En effet, il est prévu au sein de son orga-

---

<sup>149</sup> Voir les articles : article 99 du Statut général de la fonction publique tchadienne, articles 121 al.2b et 105 al. 4 nouveau du Statut général de la fonction publique camerounaise, articles 43 et 85 du statut général de la fonction publique du Sénégal.

<sup>150</sup> Article 121 al. 2b du Statut général de la fonction publique camerounaise.

<sup>151</sup> Article 99 du Statut général de la fonction publique tchadienne et 85 du statut général de la fonction publique sénégalaise.

<sup>152</sup> Article 121 al. 3 du Statut général de la fonction publique camerounaise.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Article 100 al. c du Statut général de la fonction publique tchadienne.

<sup>155</sup> FRIER (Pierre-Laurent), PETIT (Jacques), *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, Coll. « Précis Domat », p. 573.

nisation, des mécanismes lui permettant de gérer « *l'expédition les affaires courantes* »<sup>156</sup> en attendant que la situation revienne à la normale. Mais en attendant que cela ne soit le cas, elle doit s'assurer que son organisation ne soit pas déstabilisée par ce départ. Ainsi, il convient d'indiquer que la démission a une portée contrastée sur l'organisation (1) et le fonctionnement (2) de l'administration.

### **1- La portée contrastée sur l'organisation de l'administration**

Il est de droit et de pratique constante que l'interruption d'une fonction, d'un mandat nominatif ou électif entraîne la vacance du poste qui doit entraîner un remplacement. C'est une obligation mise à l'endroit de l'administration de pallier cette carence due à la perte d'un agent. Cela ne veut pas pour autant dire que l'administration doit obligatoirement pouvoir au poste en nommant un nouvel agent à cette fonction. Elle a juste l'obligatoire de s'assurer de ce que le service ne soit pas bloqué pour cette raison, ou qu'une alternative soit trouvée à la situation présente. Il arrive juste que certain poste statutaire impose parfois à défaut de leur suppression, que leur titulaire soit remplacé une fois que le poste est demeuré vacant.

Sur le plan notionnel, la vacance s'entend comme le temps pendant lequel une fonction reste sans titulaire<sup>157</sup>, peu importe la raison qui y a conduit. Elle doit être constatée par une autorité habilitée, qui peut administrative ou juridictionnelle<sup>158</sup>. Pour l'espèce c'est la démission qui cause cette vacance. La démission conduit immédiatement à la constatation de vacance du poste par l'autorité compétence. Ainsi, le recrutement doit avoir principalement pour but de pourvoir à un emploi

---

<sup>156</sup> BOUYSSOU (Fernand), « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », *RFSP*, n° 40, 1970, p. 645.

<sup>157</sup> GUINCHARD (Serge) et DEBARD (Thierry), (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 25<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017-2018, p. 2059.

<sup>158</sup> Article 50 al. 1 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la constitution de la République du Bénin.

préalablement existant et dont la vacance a été régulièrement publiée<sup>159</sup>. La vacance peut aussi donner lieu à un remplacement immédiat du titulaire du poste par son suppléant à la suite d'une démission<sup>160</sup>.

Mais toutes les fonctions n'obéissent pas au même format. Certaines sont discrétionnaires en ce qui concerne le remplacement de l'ancien titulaire du poste. Ainsi par exemple, un membre du gouvernement qui se présente pour un mandat électif se doit de démissionner une fois sa candidature déclarée recevable<sup>161</sup>. Il peut alors être pourvu à son remplacement.

La cessation d'activité par la démission entraîne radiation des cadres et perte de la qualité<sup>162</sup>. Le poste reste inoccupé et il doit être procédé au remplacement du démissionnaire selon les procédures appropriées. Il en est de même pour la démission des élus locaux faisant partie du Conseil<sup>163</sup> ou de l'exécutif<sup>164</sup>.

Pour les uns, la vacance conduit logiquement à l'organisation d'une nouvelle élection<sup>165</sup> ou pour les autres elle donne droit immédiatement à l'instauration de l'intérim<sup>166</sup>. Il en est de même pour le fonctionnaire qui raisonnablement a perdu la qualité d'agent de l'État<sup>167</sup>. Il

---

<sup>159</sup> Article 19 de la loi n° 081-2015/CNT portant Statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso ; article 85 al. 1 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État Modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000.

<sup>160</sup> Article 10 al. 1 du décret n° 2000/698/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil supérieur de la fonction publique.

<sup>161</sup> Article 64 al. 2 de la Constitution de Madagascar du 11 décembre 2010.

<sup>162</sup> Article 116 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 du Cameroun.

<sup>163</sup> Article 195 al. 1 al. 3 de la loi n° 2019/0 24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>164</sup> Article 205 al. 1 al. 3 loi n° 2019/0 24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>165</sup> DE VILLIER (Michel) et LE DIVELLE (Armel), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, Rec., « Sirey », 2015, p. 118.

<sup>166</sup> MBPILLE (Pierre Esaïe), *Le Président de la République en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2015, p. 155.

<sup>167</sup> Article 116 de la loi n° 017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique du Tchad.

est alors pourvu, selon le cas, à un Président intérimaire<sup>168</sup>, un suppléant<sup>169</sup>, une délégation spéciale<sup>170</sup>, à un nouveau maire ou un adjoint au maire<sup>171</sup>, et le président le veut bien à un nouveau ministre. Le but étant d'assurer la continuité du service public. À chaque fois, des mécanismes existent pour que le service ne soit pas arrêté, que le poste ne reste pas vacant après le départ de son ancien titulaire. Ce qui participe même de l'effectivité du principe de la continuité du service public. C'est dire que le fonctionnement de l'administration est également affecté.

## 2- La portée contrastée sur le fonctionnement de l'administration

La continuité du service public est un principe élémentaire<sup>172</sup> mais impératif<sup>173</sup>. La satisfaction d'intérêt de la communauté nationale ne doit pas connaître de rupture si cela est évitable. Sauf cas de crise grave à la laquelle le constituant a confié la gestion souveraine au Président de la République<sup>174</sup>. Sinon en tout temps, l'État doit s'assurer de ce qu'il lui est possible, même en cas de départ spontané d'un agent, de pouvoir remplir ses obligations. Il s'agit d'une version pratique de la théorie de l'imprévision dont l'objet premier est d'assurer la continuité

---

<sup>168</sup> Article 6 al. 4(a) de la loi constitutionnelle précitée.

<sup>169</sup> Sénégal, articles 64 et 65 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>170</sup> Article 195 al. 1 et al. 3 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées du Cameroun. Sénégal Article 53 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.

<sup>171</sup> Article 205 al. 1 al. 3 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées. Sénégal, articles 133, 138 et 160 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>172</sup> DE BROUX (Pierre-Olivier), « La continuité du service public : l'étonnante destinée d'un principe élémentaire », *Journal tribunaux*, 2014, p.640.

<sup>173</sup> ABANE ENGOLO (Patrick Edgard), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2009, p.409.

<sup>174</sup> Article 9 de la Loi constitutionnelle précitée.



du service public<sup>175</sup> face à la mutabilité du contexte social, professionnel et financier.

Deux techniques de gestion de la continuité sont de l'ordre de ce que la doctrine constitutionnaliste appelle « l'entre-temps »<sup>176</sup>. Elles prennent effet immédiatement après que les conditions juridiques liées au droit étatique sont satisfaites<sup>177</sup>, et qu'est déclarée la vacance.

Ce sont alors des situations temporaires qui permettent à l'administration de charger un autre agent d'assurer provisoirement une fonction soudainement devenue vacante, en attendant la désignation définitive du nouveau titulaire du poste<sup>178</sup>. Il peut aussi s'agir du maintien du démissionnaire à son poste pour un temps relatif, afin qu'il puisse assurer « *l'expédition les affaires courantes* »<sup>179</sup>. Cette position permet au démissionnaire<sup>180</sup> ou à son remplaçant de gérer en toutes circonstances la continuité du service public<sup>181</sup> dans la limite des compétences qui lui sont reconnues.

On peut alors déduire des analyses faites que la démission d'un agent dans le circuit administratif active la règle de la continuité du service public et de la sauvegarde de l'intérêt général. Le service public cesse alors de s'accommoder des services du démissionnaire, et prend en compte les services de celui qui lui succède au même poste. Cela amène à souscrire à l'analyse selon laquelle « *la règle de la continuité du service public ici n'est pas attachée aux hommes ou agents publics*

---

<sup>175</sup> DIONKO (Maoude), Contractualisation et performance du système de santé au Tchad, Thèse de doctorat en Droit, Université de Jean Moulin Lyon 3, p.

<sup>176</sup> AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), *Lexique de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 64.

<sup>177</sup> ONDO (Telesphore), *Droit parlementaire gabonais*, *op.cit.*, p. 70.

<sup>178</sup> CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 566.

<sup>179</sup> BOUYSSOU (Fernand), « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », *op.cit.*, p. 645.

<sup>180</sup> Article 193 de la loi 065-2009 du 9/12/2009 modifiant de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso : La démission du président du conseil régional est adressée au gouverneur par lettre recommandée avec accusé de réception ; elle est définitive à partir de la date du dépôt de l'acceptation sur le bureau du président. Le président démissionnaire continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la nomination d'un intérimaire.

<sup>181</sup> FRIER (Pierre Laurent) et PETIT (Jacques), *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 573.

qu'on y retrouve, mais plutôt au service comme une institution »<sup>182</sup>. Ainsi, dans le cadre de l'administration décentralisée, il revient au Conseil Municipal de la Commune d'Arrondissement concerné de pourvoir au remplacement du conseiller démissionnaire dans un délai maximal de deux mois<sup>183</sup>. Par contre, si c'est l'ensemble du Conseil Municipal qui est démissionnaire, sa représentation au sein du Conseil de Communauté est assurée par cinq membres de la délégation spéciale<sup>184</sup>. C'est le même procédé qui est utilisé, celui de la délégation spéciale, en cas de démission de tous les membres d'un Conseil Régional<sup>185</sup>. Il s'agit dans tous les cas d'une nécessité de concilier des questions d'ordre pratique dues à l'indisponibilité de l'autorité administrative et le sacrosaint principe de la continuité du service public, qui permet d'aménager des modalités flexibles<sup>186</sup> au principe de la stricte répartition des compétences.

---

<sup>182</sup> GUESSELE ISSEME (Lionel Pierre), *L'apport de la cour suprême au droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Yaoundé II-Soa, 2010, p. 594. Cour Suprême dans l'affaire *Tatsinda Maurice c/ Etat du Cameroun (Minjustice)* du 27 janvier 1983. CS/CA, jugement n°7/76-77 du 25 novembre 1976, *Atangana Valentin c/ État du Cameroun*.

<sup>183</sup> *Ibid.*, art. 245 al. 3 de la loi n° 2019/0 24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées. Article 195 de la loi 065-2009 du 9/12/2009 modifiant de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso : En cas de décès, de démission, de révocation ou de tout autre empêchement absolu devenu définitif, il est procédé à l'élection d'un nouveau président dans un délai de trente jours. Article 280 - La démission du maire est adressée à l'autorité de tutelle, par lettre recommandée avec accusé de réception ; elle est définitive à partir de la date du dépôt de l'acceptation de l'autorité de tutelle sur le bureau du maire. Le maire démissionnaire continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la nomination d'un intérimaire.

<sup>184</sup> Article 245 alinéa 2 de la loi n° 2019/0 24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>185</sup> Article 299 de la loi n° 2019/0 24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>186</sup> ABA'A OYONO (Jean-Calvin), *La compétence de la juridiction administrative en droit camerounais*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Nantes, 1994, p. 125.

## Conclusion

L'accomplissement des missions de service public nécessite sans nul doute la présence et la contribution effective des agents ou des responsables qui agissent au nom de l'administration publique. Sans eux l'administration ne peut véritablement atteindre ses objectifs d'intérêt général. C'est dire que toute défaillance de leur part peut être préjudiciable, notamment lorsqu'ils décident de démissionner. Leur retrait de l'administration par le biais de la démission varie selon la nature de lien avec l'administration. Cette démission oscille entre rigidité et souplesse. Dès qu'elle est actée, les effets sont contrastés que ce soit à l'égard du démissionnaire ou de l'administration. De toutes les façons, le régime est tel qu'il est prévu des moyens qui ont pour but de maintenir l'exécution des missions de service public.

**ANNALES AFRICAINES**

**Nouvelle Série**

**Volume 1**

**2<sup>ème</sup> Partie**

**Avril 2023**

**N°18**

**SOMMAIRE**

**Doctrine**

**LA FABRIQUE DE L'EQUITE TERRITORIALE PAR L'ACTION PUBLIQUE AU SENEGAL : REFLEXION A PARTIR DES EXEMPLES DU PUMA ET DU PUDC.....1**  
**Boubacar KANTE**, Enseignant-chercheur en science politique, Faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Dakar.

**LA CODIFICATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS DE LA CEMAC .....37**  
**Dr. AKONO OLINGA André**, Ph.D en Droit public / Université de Yaoundé II-Cameroun, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques.

**LA DEMISSION EN DROIT ADMINISTRATIF DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE.....79**  
**NGAFFO Nadine**, Chargé de cours/Maître-assistant, Université de Dschang, Cameroun.

**REFLEXIONS AUTOUR DU PRINCIPE DE NECESSITE EN DROIT PENAL SENEGALAIS.....115**  
**Babacar NIASS**, Docteur en droit privé, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

**L'« AFFAIRE HISSENE HABRE » DEVANT LES CHAMBRES AFRICAINES EXTRAORDINAIRES : OU UNE EXPERIMENTATION REUSSIE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE UNIVERSELLE PAR LA JUSTICE SENEGALAISE.....163**  
**Ibrahima MANDIANG**, Docteur en Droit Public de l'UCAD, Enseignant-Chercheur à l'Université Alioune Diop de Bambey (UADB).

**FLUX ET REFLUX DU CONTROLE DE LA LICEITE DES CONTRATS EN DROIT OHADA.....205**  
**Fabrice Roland BIKIE**, Chargé de cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé 2 (Cameroun), Maitre-assistant CAMES.

**REFLEXIONS SUR LA SOLIDARITE ENTRE EPOUX EN DROIT SENEGALAIS DE LA FAMILLE.....245**  
**Ibrahima SECK**, Docteur en droit privé, Enseignant-chercheur, Université Assane SECK de Ziguinchor.

**LA RÉGULATION DE L'INTERCONNEXION AU SÉNÉGAL L'EXEMPLE DES SECTEURS DU GAZ, DE L'ÉLECTRICITÉ ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....281**  
**Mamadou DIA**, Chercheur à l'Ecole Doctorale des Sciences Techniques et Sciences Sociales, UADB.

**INTELLIGENCE ARTIFICIELLE, DROIT ET PRATIQUE DU DROIT.....311**  
**Mouhamadou NDIAYE SARR**, Magistrat, Substitut du Procureur du Tribunal de Grande Instance de Saint Louis (Sénégal).

**LA CONSERVATION JURIDIQUE DE L'ECRIT.....345**  
**Christian Ousmane CISS**Docteur en Droit privéEnseignant chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques etPolitiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

**L'UNILATERALISME EN DROIT SENEGALAIS DES CONTRATS.....389**  
**Sidy Nar DIAGNE**, Docteur en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

ISSN 0850-9247



9 770850 924009